



Złożenie pracy online:
2011-10-19 14:35:25
Kod pracy:
6304

Arleta Karwan
(nr albumu: 18639*PO/SUM)

Praca magisterska

Kształtowanie okręgów wyborczych w polskim prawie wyborczym

Formation of constituencies in the Polish election law

Wydział: Studiów Politycznych

Kierunek: Politologia

Specjalność: instytucje i administracja publiczna

Promotor: dr Rafał Matyja

WYŻSZA SZKOŁA BIZNESU - NATIONAL-LOUIS UNIVERSITY

WYDZIAŁ STUDIÓW POLITYCZNYCH

KIERUNEK POLITOLOGIA

Arleta Karwan

nr albumu 18639

**Kształtowanie okręgów wyborczych w polskim prawie
wyborczym**

Formation of constituencies in the Polish election law

Praca magisterska napisana
pod kierunkiem dr Rafała Matyi

Nowy Sącz

2011

2

WSTĘP	3
Rozdział I. KSZTAŁTOWANIE OKRĘGÓW WYBORCZYCH	5
1.1. Znaczenie okręgów wyborczych	5
1.2. Gerrymandering	8
1.3. Jedno, czy wielomandatowe?	13
1.4. Budowa okręgów wyborczych w polskim prawie wyborczym	16
Rozdział II. OKRĘGI WYBORCZE W WYBORACH DO SENATU RP	19
2.1. Tworzenie senackich okręgów wyborczych 1989 – 2010 r.	19
2.2. Senackie okręgi wyborcze – Kodeks wyborczy 2011 r.	27
Rozdział III. OKRĘGI WYBORCZE W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH	43
3.1. Wybory do rad gmin	43
3.1.1. Tworzenie okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin	43
3.1.2. Okręgi wyborcze na przykładzie wyborów do Rady Miejskiej w Grybowie	49
3.2. Wybory do rad powiatów	61
3.2.1. Tworzenie okręgów wyborczych wyborach do rad powiatów	62
3.2.2. Okręgi wyborcze na przykładzie wyborów do Rady Powiatu Nowosądeckiego	64
ZAKOŃCZENIE	71
BIBLIOGRAFIA	74
SPIS TABEL	78

WSTĘP

Problematyka tworzenia okręgów wyborczych nie cieszy się w Polsce większym zainteresowaniem. Opracowania na ten temat są nieliczne i dotyczą tylko cząstkowych zagadnień. W ogólnym dyskursie temat okręgów wyborczych i ich niebagatelny wpływ na wynik wyborów jest zazwyczaj pomijany. A właśnie na ich poziomie dokonuje się transformacja głosów na poszczególne mandaty. Przeciwnicy obecnych rozwiązań upatrują w nich przyczynę negatywnej sytuacji na scenie politycznej, a spór o wielkość okręgów wyborczych jest bez wątpienia chwytliwym hasłem politycznym, zwłaszcza w perspektywie zbliżającego się terminu wyborów. Kształtowanie okręgów wyborczych jest bardzo ciekawym tematem, co zaważyło na decyzji wyboru tematu pracy. Poprawny i sprawiedliwy podział na okręgi i przypisane im mandaty, powinien być rezultatem wyboru najważniejszych kryteriów dla nas wszystkich, a nie tylko elit rządzących.

Ordynacja większościowa z jednomandatowymi okręgami wyborczymi rodzi pokusę manipulacji przy wytyczaniu okręgów. Celem pracy jest analiza przyjętych w polskim prawie wyborczym przepisów mających wpływ na formowanie okręgów wyborczych. Kodeks wyborczy, którego przepisy będą obowiązywać od najbliższych wyborów wprowadza zmiany w tej kwestii, ustalając między innymi jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu. Celem pracy jest również analiza zmian okręgów w dwudziestu latach demokratycznych wyborów. Zagadnienie to będzie przedstawione na przykładzie wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów do samorządu lokalnego, czyli do rad gmin i powiatów.

W rozdziale pierwszym omówione będą ogólne zagadnienia dotyczące okręgów wyborczych oraz problem manipulacji przy ich wytyczaniu. Przedstawiona będzie metoda kształtowania okręgów w poszczególnych wyborach w obecnie obowiązującym prawie wyborczym w Polsce. Przedmiotem drugiego rozdziału jest historia wykrawania okręgów w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-2010 oraz analiza okręgów jednomandatowych, jakie będą obowiązywać w wyborach parlamentarnych w 2011 roku. Zakres rozdziału trzeciego obejmować będzie wytyczanie okręgów w wyborach do rad gmin i powiatów oraz analizę zmian koniecznych przy ich wytyczaniu na przykładzie wyborów do Rady Miejskiej w Grybowie i wyborów do Rady Powiatu Nowosądeckiego.

Praca powstała w oparciu o analizę dostępnego materiału źródłowego, przede wszystkim aktów prawnych, począwszy od ordynacji wyborczych, kończąc na Kodeksie wyborczym, a także na podstawie dostępnych danych Państwowej Komisji Wyborczej oraz Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu. W pracy korzystano również z dostępnej literatury przedmiotu.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 lipca 2011 roku.

Rozdział I. KSZTAŁTOWANIE OKRĘGÓW WYBORCZYCH

1.1. Znaczenie okręgów wyborczych

Prawo do udziału w rzetelnie i sprawiedliwie przeprowadzanych wyborach należy do kanonu praw człowieka i obywatela. Nie ma jednolitego, ani doskonałego wzorca przeprowadzania wyborów. Przyjmuje się jednak, że warunkiem uznania danego państwa za demokratyczne są wolne wybory parlamentarne, spełniające standardy demokracji, czyli takie, które są powszechne, równe, tajne i bezpośrednie. Wybory takie powinny przebiegać bez oszustw i manipulacji, a wynik powinien być traktowany jako wyraz decyzji woli większości, którą muszą zaakceptować wszyscy obywatele.¹ Dyskusję nad zmianą systemu wyborczego w Polsce prowadzić nie jest łatwo, gdyż jej uczestnicy zwykli przyjmować szereg tyleż ukrytych, co wątpliwych założeń. Najbardziej zadziwiającym z nich jest przekonanie, że rzecz cała sprowadza się jedynie do sposobu przeliczania głosów oddanych przez wyborców na mandaty uzyskiwane przez poszczególne partie.² Bogactwo rozwiązań prawa wyborczego, pozwala kolejnym sejmom zaczerpnąć metodę prowadzącą do osiągnięcia prawie dowolnych rezultatów. A korzyści, jakie osiągają politycy z manipulacji systemem i prawem wyborczym, są nieodpartą pokusą. Wybór odpowiednich rozwiązań pozwala na zwiększenie szans rządzących na korzystny przyszły wynik wyborczy i osłabienie pozycji konkurentów politycznych, albo wręcz ich trwałą marginalizację.³ Należy podkreślić, iż nie sam fakt częstych zmian jest najistotniejszy, choć nie można nie zaznaczyć, że nie sprzyja on stabilizacji norm prawnych w zakresie przeprowadzania wyborów. Negatywnym zjawiskiem towarzyszącym tym zmianom jest fakt, iż są z reguły przeprowadzane bezpośrednio w obliczu zbliżających się wyborów. Nie jest to z pewnością zjawisko dobre, jeśli zważy się, że wówczas wprowadzane zmiany są dyktowane bieżącymi potrzebami politycznymi partii, mających swą reprezentację w parlamencie.⁴

¹ M. A. Griffith-Traversy, *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, Warszawa 2007, s. 97.

² J. Fils, *Poselskie pole sił, Zmiana ordynacji wyborczej*, pod redakcją A. Wołka, Kraków 2004, s. 62.

³ S. Kubas, *System wyborczy a model polskiej demokracji, Studia wyborcze*, tom VI 2008, Łódź 2008, s. 9.

⁴ W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, Studia wyborcze*, tom I 2006, Łódź 2006, s. 10.

System wyborczy jest zbiorem zasad w sposób istotny rządzących wyborami. System ten przekłada wynik głosowania na miejsca zajmowane przez kandydatów w organach uchwałodawczych, przez co decyduje o kształcie sceny politycznej. W istocie wynik wyborów jest często odbiciem procedury wyborczej, a nie tylko faktycznie oddanych głosów odzwierciedlających preferencje wyborców.⁵ Decydującym elementem owej procedury jest kształt i wielkość okręgów wyborczych. Nie wspomina się o tym zbyt często, ale właśnie struktura i sposób wyznaczania okręgów wyborczych mają niebagatelny wpływ na ostateczny wynik wyborów. W systemach wyborczych stosujących wielomandatowe okręgi wyborcze jedną z kluczowych kwestii jest, jak wiadomo, wybór metody proporcjonalnego podziału mandatów. O ile jednak kwestia podziału mandatów pomiędzy partie znajduje się w centrum zainteresowania ustawodawców, polityków czy nawet opinii publicznej, to kwestia podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze z reguły zupełnie umyka uwadze. Nie jest ona jednak pozbawiona politycznego znaczenia. Po pierwsze, ma bezpośrednie przełożenie na interesy lokalne. Po drugie, jeżeli między okręgami są duże różnice w poziomie poparcia dla poszczególnych opcji politycznych, przesunięcie mandatu pomiędzy okręgami może mieć wpływ na zmianę podziału mandatów pomiędzy partie. Wreszcie to, czy mandaty zostały podzielone pomiędzy okręgi w sposób poprawny i sprawiedliwy – tzn. taki, który wynikać będzie z jakichś racjonalnych i przekonujących kryteriów operacjonalizujących pojęcia „poprawności” i „sprawiedliwości” - ma zasadnicze znaczenie dla oceny sprawiedliwości i poprawności całej procedury wyborczej. Często w polskich ordynacjach wyborczych zasada podziału pomiędzy okręgi była pomijana lub w najlepszym razie, kwitowana niejasną deklaracją o podziale „według jednolitej normy przedstawicielstwa.”⁶

Przy projektowaniu systemu wyborczego pierwszorzędne znaczenie ma przyjęcie określonych ogólnych rozwiązań co do układu okręgów wyborczych. Czy terytorium ma być dzielone na okręgi, czy ma być jeden, czy więcej poziomów podziału? Jaka ma być wielkość okręgów, a więc czy mają to być okręgi jedno-, kilku-, kilkunasto- czy kilkudziesięciomandatowe? Po podjęciu tych decyzji do wykonania zostają czynności

⁵ A. Krasnowolski, *Koncepcje systemów wyborczych*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, marzec 2010, s. 4.

⁶ J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, *Przegląd Sejmowy* 1(48)/2002, s. 9-10.

o charakterze technicznym: wyznaczenie granic oraz w przypadku okręgów wielomandatowych, przypisanie każdemu konkretnej liczby mandatów. Czynności te powinny mieć techniczny charakter, ponieważ ostatecznie przyjęte szczegółowe rozwiązania mogą mieć wpływ na wynik wyborów. Wyznaczanie granic i liczby mandatów w okręgach może być wykorzystywane do manipulacji systemem wyborczym.⁷ Aspiracje legislatorów do kreowania granic są zazwyczaj zgodne z ich osobistym lub partyjnym interesem, a nie wspólnym dobrem. W efekcie proces ten zostaje poddany manipulacjom sprzecznym z demokracją. Dlatego też przebieg zmiany granic okręgów, powinien być otwarty i przejrzysty dla opinii publicznej.

Kiedy trzeba podzielić rozległy obszar na okręgi jednomandatowe, na przykład obszar miasta na okręgi lub obwody, tak aby z każdego okręgu był wybierany jeden członek rady miejskiej, należy dokonać dodatkowych rozstrzygnięć dotyczących granic okręgów. Niektóre państwa zastrzegają, że osoby ustalające granice, muszą brać pod uwagę „wspólnotę interesów”. Na przykład, jednym z celów ustalania granic w Kenii jest umieszczenie członków tego samego plemienia w tym samym okręgu. Państwo fińskie wymaga, aby granice okręgów wyborczych pokrywały się jak najściślej z granicami językowymi, w celu bardziej prawdopodobnego zdobycia reprezentacji przez członków szwedzkiej mniejszości językowej.⁸

Wytyczając granice okręgów wyborczych, należy zachować podstawowe zasady:⁹

1. Granice okręgów nie powinny przecinać granic jednostek administracyjnych.
2. Obszar okręgu powinien być zwarty geograficznie, a w miarę możliwości również kulturowo i politycznie.
3. W przypadku okręgów wielomandatowych należy dążyć do minimalizacji wariacji liczby mandatów obsadzanych w różnych okręgach.
4. W przypadku okręgów jednomandatowych należy minimalizować wariację wielkości okręgu, by zminimalizować zniekształcenia proporcjonalności podziału mandatów pomiędzy okręgi. Jeśli okręgi różnią się liczbą obsadzanych mandatów, to liczba mieszkańców w okręgu powinna być jak najbliższa całkowitej wielokrotności normy reprezentacji.

⁷ J. Haman, *Demokracja decyzje wybory*, Warszawa 2003, s. 177.

⁸ Vernon Van Dyke, *Wprowadzenie do polityki*, Poznań 2000, s. 53-54.

⁹ J. Haman, *Demokracja decyzje wybory*, s. 177.

Pierwszy postulat jest najczęściej zawarty w ordynacjach wyborczych. Minimalne wymaganie postulatu drugiego to, aby okręg był „w jednym kawałku”, jak również, by wyborcy w miarę możliwości i w pewnym zakresie mieli wspólne interesy. W konsekwencji należy unikać tworzenia okręgów łączących terytoria wyraźnie odmienne kulturowo, historycznie, czy ze względu na aktualny układ sympatii politycznych. Postulatu trzeciego nie spełniał na przykład system okręgów wyborczych z polskiej ordynacji do Sejmu z 1993 roku, gdzie wielkość okręgów oscylowała od 3 mandatów, do 17 w Warszawie i 18 w woj. katowickim. Postulat czwarty ma kluczowe znaczenie dla równości materialnej wyborów (zasada „jeden człowiek – jeden głos”), zwłaszcza w przypadku małych okręgów. Natomiast w przypadku okręgów większych, wartość stosunku liczby mandatów do liczby wyborców (powinna być we wszystkich okręgach możliwie podobna) można dość precyzyjnie ustalić, przypisując właściwą liczbę mandatów. Jednak im mniejszy okręg, tym mniej precyzyjna będzie to regulacja. W przypadku okręgów dwu-trzy mandatowych (jak większość okręgów do polskiego Senatu według ordynacji z 2001 r.), kwestia określenia granic okręgu dla zapewnienia równości wyborów ma już zasadnicze znaczenie.¹⁰

1.2. Gerrymandering

Omówione wcześniej zasady dotyczą bezstronnego kształtowania okręgów wyborczych. Istnieje jednak bogata tradycja kształtowania okręgów w sposób stronniczy. Często w praktyce politycznej okręgi wyborcze są wyznaczane w sposób naruszający zasadę równości wyborów i deformujący siłę głosu. Praktykę taką określa się jako gerrymandering.¹¹ Zjawisko to polega na kształtowaniu wielkości i granic okręgów wyborczych w sposób korzystny dla dokonujących takiego podziału.¹² Manipulacje okręgami wyborczymi mogą przyjąć jedną z dwóch podstawowych form manipulacji geografii wyborczą lub dopuszczenia do znaczących różnic w wielkości okręgów, obsadzających taką samą liczbę mandatów (malapportionment).¹³ Gerrymandering określa manipulacje dokonywane przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych w celu uzyskania korzystnego wyniku, przez partię mającą wpływ na ich kształtowanie. Określenie to pochodzi z historii Stanów Zjednoczonych. Polityk

¹⁰ Tamże, s. 177-178.

¹¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2002, s. 49.

¹² D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Oficyna Warszawa 2010, s. 115.

¹³ J. Haman, *Demokracja decyzje wybory*, s. 180.

o nazwisku Gerry, który później został wiceprezydentem, decydował o wyznaczeniu okręgów wyborczych. Uczynił to tak, aby zapewnić własnej partii względną większość w możliwie największej liczbie okręgów.¹⁴ Ten prekursor techniki manipulowania okręgami wyborczymi w 1812 r., podpisał ustawę na mocy której jako ówczesny gubernator stanu Massachusetts, skupił w jednym jednomandatowym okręgu wyborczym wyborców konkurencyjnej partii Federalistów, a wyborców popierających swoją partię Demokratyczno-Republikańską rozdzielił do pozostałych okręgów. Celem zmiany dotychczasowej struktury okręgów, było zagwarantowanie demokratom większości mandatów w kolejnych wyborach do Stanu Massachusetts. W efekcie okręgi miały dziwaczne kształty, a jeden z nich skojarzył się rysownikowi Gilbertowi Stuartowi (autorowi portretu Waszyngtona z banknotów jednodolarowych) z mitologiczną salamandrą i był inspiracją do narysowania mapki okręgu, jako ziejącej ogniem jaszczurki. Rysunek ten nieodłącznie kojarzy się z terminem gerrymandering i stanowi połączenie nazwiska gubernatora stanu Massachusetts i słowa salamander. Dzięki manipulacji układem okręgów demokraci uzyskując 50 164 głosy, zdobyli 29 mandatów, podczas gdy opozycyjni federaliści z 51 766 głosami – zaledwie 11.¹⁵



Gerry-Mander, Gilbert Stuart

Źródło: www.wikipedia.pl

¹⁴ Vernon Van Dyke, dz. cyt., s. 53-54.

¹⁵ J. Haman, *Demokracja decyzje wybory*, s. 177.

Po tym precedensie w następnych latach pojawiały się okręgi o przeróżnych kształtach, składające się nieraz z nie przylegających do siebie obszarów. Metoda polegała na wytyczaniu granic albo w taki sposób, żeby rozproszyć głosy jednej partii (na skutek tego partia ta nigdzie nie mogła zwyciężyć), albo też tak, aby skoncentrować głosy drugiej partii w możliwie najmniejszej liczbie okręgów (na skutek tego występowała tam nadwyżka głosów, a gdzie indziej partia ta była pozbawiona szans). Stosowano zatem tak zwaną metodę „pakowania” oraz metodę „pękania”. Metoda „pakowania” polega na takim wytyczeniu granic okręgu, aby obejmował on jak największą liczbę zwolenników danego kandydata lub ugrupowania, w celu uczynienia okręgu „bezpiecznym”. Z kolei metoda „pękania” polega na takim podzieleniu obszaru, na którym przewagę ma dany kandydat lub ugrupowanie, aby rozproszyć głosy ich elektoratu. Jeżeli na przykład centrum obszaru miejskiego zamieszkują zwolennicy lewicy, zaś obrzeża zwolennicy prawicy, metoda „pękania” przy wykorzystaniu tzw. techniki przekątnych pozwala na przysporzenie korzyści prawicy. Dzieląc obszar miejski na cztery okręgi za pomocą dwóch przekątnych, we wszystkich tych okręgach powstanie prawicowa większość i lewicowa mniejszość. Gdyby natomiast centrum miasta stanowiło odrębny okręg wyborczy, lewica miałaby w nim zagwarantowany mandat.¹⁶ Nie istnieją żadne pewne sposoby zapobiegania manipulacji w wykrąwaniu okręgów wyborczych. Praktyka ta jest ograniczona przez zasadę, że okręgi powinny być zwarte i powinny się składać z obszarów przyległych, nie jest to wszakże wymóg konstytucyjny. Praktykę tę ogranicza także możliwość sprzeciwu i zmiany granic wyznaczonych w wyraźnie niesprawiedliwy sposób.¹⁷

Innym sposobem manipulacji jest malapportionment, będący odmianą kategorii ogólniejszej gerrymanderingu. Manipulacja związana z nierówną reprezentacją, dokonywana głównie przez zaniechanie, najbardziej znane przypadki wiążą się z wieloletnim utrzymywaniem niezmiennych granic okręgów (z reguły jednomandatowych), pomimo znaczących przemian demograficznych związanych z urbanizacją i relatywnym wyludnieniem się obszarów wiejskich. W konsekwencji na obszarach wiejskich na tę samą liczbę mandatów do obsadzenia przypada nawet wielokrotnie mniejsza liczba wyborców niż na obszarach miejskich.

Przykładowo w 1958 r. we Francji jednomandatowe okręgi wyborcze wyznaczono w taki sposób, że na terenach miejskich zdominowanych przez lewicę (głównie

¹⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 50.

¹⁷ Vernon Van Dyke, dz. cyt., s. 53-54.

komunistyczną), liczyły nawet ponad 100 tysięcy mieszkańców, podczas gdy najmniejsze okręgi w konserwatywnych regionach wiejskich nie przekraczały 20 tysięcy.

W Wielkiej Brytanii wyrównanie okręgów wyborczych do Izby Gmin było jednym z głównych celów szeregu reform przeprowadzanych w XIX i XX wieku. Przed pierwszą z nich w 1832 r. najmniejszy ze „zgniłych okręgów” (wyludnionych), Old Sarum, liczył 11 wyborców. W innych krajach zabezpieczeniem przed takimi oto manipulacjami są prawne ograniczenia wahań liczby wyborców przypadających na jeden mandat, przy przekroczeniu której konieczna jest zmiana granic okręgów lub liczby obsadzanych w nich mandatów, bądź też zawarte w ordynacji wyborczej reguły przydzielania mandatów okręgom.¹⁸

Innym przykładem manipulacji, w latach 1953-1955, w stanie Texas po jednym miejscu w Izbie Reprezentantów USA miały okręgi Houston - 807 tysięcy mieszkańców i Dallas - 615 tysięcy mieszkańców, jak również rolnicze okręgi Anson zamieszkałe przez 227 tysięcy i Bonham 228 tysięcy mieszkańców. Jest oczywiste, że stanowiący większość deputowani z nadreprezentowanych okręgów nie mieli motywacji do przeprowadzenia nowego podziału, który prawdopodobnie pozbawiłby ich szans na reelekcję. Decyzje o sposobie podziału mandatów w Izbie Reprezentantów USA pomiędzy stany, choć poprzedzane długimi dyskusjami wykorzystującymi naukowe, merytoryczne argumenty, kończyły się zwykle wybieraniem metody, która „przypadkiem” okazywała się korzystniejsza dla aktualnej większości. Począwszy od lat 60, orzecznictwo Sądu Najwyższego USA wymusiło regularne dostosowywanie granic okręgów do zmian demograficznych, co z kolei dawało politykom doskonałą okazję do praktykowania gerrymanderki. Już w 1973 roku różnica pomiędzy największym, a najmniejszym okręgiem w Teksasie nie przekraczała 5%.¹⁹ W Stanach Zjednoczonych sądy uznały, że okręgi wyborcze powinny być jak najbardziej zbliżone pod względem liczby ludności – zgodnie z zasadą równej reprezentacji. Jest zatem rzeczą oczywistą, że są konieczne okresowe wyrównania. Takie wyrównania w zakresie mandatów do Izby Reprezentantów, następują co 10 lat, na podstawie spisu powszechnego. Podstawą do zmian granic okręgów jest fakt, że niektóre okręgi są wyludnione, natomiast w innych zwiększa się liczba ludności, dlatego proces zmiany

¹⁸ J. Haman, *Demokracja decyzje wybory*, s. 183.

¹⁹ Tamże, s. 184.

granic jest w tym przypadku uzasadniony. Proces ten nosi nazwę redistricting – legalna zmiana granic.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych, nakazuje, aby mandaty w Izbie Reprezentantów dzielić pomiędzy poszczególne stany proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców.²⁰ Miejsca dzielone są między stany zgodnie z matematyczną formułą opierającą się na liczbie mieszkańców stanu. Problem podziału mandatów poszczególnym stanom, właściwej liczby miejsc w Izbie Reprezentantów jest w Stanach Zjednoczonych przedmiotem aktywnej debaty od czasu Konwencji Konstytucyjnej w 1787 roku. Głównym problemem, przed którym stanęła Konwencja, nie była formuła podziału, ale określenie, co ma być jego podstawą. Trzeba było ustalić, od czego zależeć powinna liczba mandatów przyznana poszczególnym stanom: od liczby mieszkańców, liczby uprawnionych do głosowania, czy też może od wielkości produktu narodowego lub jedynie od faktu, że dane terytorium ma status stanu. Przyjęte rozwiązanie było kompromisem pomiędzy tymi kryteriami. Każdy stan, niezależnie od swojej wielkości, miał prawo do takiej samej reprezentacji w Senacie, zaś w Izbie Reprezentantów miał zagwarantowany co najmniej jeden mandat. Podstawą do określenia liczby mandatów, była i jest do chwili obecnej, liczba mieszkańców. Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie podaje konkretnej reguły podziału miejsc w Izbie Reprezentantów.²¹ Artykuł I, par. 2 stwierdza tylko, że mandaty i bezpośrednie podatki przypadające na poszczególne stany, należące do Unii, ustala się odpowiednio do liczby mieszkańców, poprzez dodanie do ogólnej liczby osób wolnych, trzech piątych ogółu pozostałych osób. Podstawą obliczeń są przeprowadzane co dziesięć lat spisy ludności. Konstytucja określa, że na każde trzydzieści tysięcy nie może przypadać więcej niż jeden przedstawiciel, ale każdy stan musi mieć przynajmniej jednego przedstawiciela.²² Analogicznie do przepisów konstytucji, co 10 lat każdy ze stanów zgodnie z cenzusem zamieszkania i zmianami w populacji ma określoną liczbę reprezentantów w Kongresie i musi dopasować okręgi wyborcze do konstytucji stanowej i prawa federalnego. Idealna populacja okręgu wyborczego jest obliczana na podstawie dzielenia liczby ludności danego stanu przez liczbę planowanych jednomandatowych okręgów wyborczych. Zakłada się, że każdy kandydat do kongresu

²⁰ J. Haman, *Podział mandatów..*, dz. cyt., s. 10 .

²¹ H. Peyton Young, *Sprawiedliwy podział*, Warszawa 2003, s. 70-71.

²² Biblioteka Sejmowa, www.lib.sejm.gov.pl – 6 czerwca 2011 r.

kandyduje z okręgu zbliżonego do takiej samej populacji – każdy kandydat powinien reprezentować taką samą liczbę osób, zgodnie z zasadą jeden człowiek, jeden głos.²³

1.3. Jedno czy wielomandatowe

Decyzja o kształcie ordynacji wyborczej jest jedną z najbardziej istotnych decyzji ustrojowych. Zasadniczą kwestią oceny ordynacji wyborczej jest odpowiedź na pytanie o istotę reprezentacji, to jaki mechanizm reprezentacji ona zakłada, jaki typ interesów jest reprezentowany i jaki wpływ ma jednostka na rządzenie.²⁴ Istnieje wiele wariantów systemów wyborczych w państwach demokratycznych, pociągających za sobą odmienne następstwa, tak dla samych wyborów, jak i dla partii politycznych. Na elementy systemu wyborczego składają się: kształt (charakter społeczno-geograficzny) i rozmiar (liczba mandatów do obsadzenia) okręgu wyborczego, minimalna liczba głosów niezbędna do zdobycia mandatu okręgu, formuła wyborcza (reguła określająca w jaki sposób głosy zdobyte w wyborach zostaną przeliczone na mandaty), uprawnienia wyborcy w czasie głosowania oraz progi wyborcze. Jednym z ważniejszych elementów każdego systemu wyborczego jest jego formuła. Na jej podstawie można wyróżnić podstawowe typy systemów wyborczych, jakie obowiązują w polskim prawie wyborczym: większościowy i proporcjonalny.²⁵

Formuły proporcjonalne mają sens tylko w przypadku okręgów wielomandatowych. Systemy proporcjonalne zakładają rozdział mandatów pomiędzy partie proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nie głosów, ewentualnie z uwzględnieniem progów wyborczych. Tym samym wymagają one, aby wyborcy oddawali głosy na listy partyjne, zaś w okręgu, była wybierana większa liczba posłów. Konsekwencją istoty tego systemu jest możliwość zastosowania, tylko w okręgach wielomandatowych.²⁶ W Polsce występowały trzy systemy proporcjonalnego podziału mandatów tj. metoda Hare'a, metoda Sainte-Leaguë oraz metoda d'Hondta. Metoda Hare'a należała do pierwszych metod, ustalenie wyniku wyborów zależało od uprzedniego wyliczenia tzw. ilorazu wyborczego, czyli określenia liczby głosów niezbędnych do uzyskania mandatu. Iloraz był obliczany poprzez podzielenie ogólnej

²³ K. Króliczek, *Gerrymander my*, Niezależne forum publicystów, www.salon24.pl - 6 czerwca 2011 r.

²⁴ J. Kamiński, *Dwa systemy – dwie ordynacje [w] Otwarta księga o jednomandatowe okręgi w wyborcze*, Wrocław 1999, s. 77.

²⁵ B. Michalak, *Większościowy czy proporcjonalny*, *Dialogi polityczne*, Nr 3-4 lipiec 2002 r.

²⁶ J. Haman, *Demokracja decyzje wybory*, s. 74.

liczby ważne oddanych głosów na wszystkie ugrupowania biorące udział w wyborach, przez ogólną liczbę mandatów. Obecnie stosowana metoda d'Hondta nazywana jest metodą największych ilorazów lub metodą największych średnich. Polega na tym, że ważne głosy oddane w okręgu na poszczególne listy, dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5 itd., aż do momentu, kiedy z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest w okręgu mandatów do obsadzenia. Metoda Sainte-Leaguë, nazywana też metodą dzielników nieparzystych, dawała największe szanse partiom średniej wielkości. Logika przydziału mandatów jest w tej metodzie identyczna jak w przypadku metody d'Hondta, lecz dzielnikami są tu kolejne liczby nieparzyste: 1, 3, 5, 7, itd., co pozwala uzyskać większe różnice między uzyskanymi ilorazami. Metoda ta jest najkorzystniejsza dla silnych ugrupowań.²⁷

Metoda wyborów z reprezentacją proporcjonalną uznawana jest w istocie jako mechanizm zarządzania niewiedzą wyborców, ponieważ jest niezrozumiała dla wyborców i zniechęca do udziału w wyborach. Znosi odpowiedzialność posłów przed ich wyborcami i ułatwia rozgrywanie osobistych interesów politycznych. Zdaniem jej krytyków destabilizuje i osłabia państwo – ale ułatwia zarządzanie wbrew woli wyborców. Generuje korupcję, degeneruje życie publiczne i partie polityczne, przeszkadza powstaniu społeczeństwa obywatelskiego, ale pozwala partyjnym liderom dłużej utrzymywać się przy władzy w warunkach wyraźnego braku poparcia społecznego.²⁸ Zamienia demokrację w partiokrację. Odziera posła z odpowiedzialności osobistej i czyni zeń maszynkę do głosowania, a nie myślącego i czującego człowieka. Reprezentacja proporcjonalna może mieć szkodliwy wpływ na sprawę decydującą – jak pozbyć się rządu za pomocą głosowania. Utrata pięciu, czy dziesięciu procent głosów przez jedną, czy drugą partię, nie jest traktowana jako werdykt złego rządu. Rząd bowiem może wyszukać sobie małą, ale wystarczająco silną partię i rządzić nadal z jej pomocą.²⁹

Zwolennicy wielomandatowych okręgów wyborczych i systemu proporcjonalnego, uważają, że odzwierciedla on w najbardziej adekwatny sposób preferencje społeczne. Każda partia ma szansę na ulokowanie swoich przedstawicieli. Jak pisze Buczkowski: wszelka reprezentacja powinna być z natury swej wiernym zwierciadłem, w którym

²⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 60-62.

²⁸ M. A. Griffith-Traversy, dz. cyt., s. xi.

²⁹ K. Popper, *O demokracji [w] Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, R. Lazarowicz, J. Przystawa, Wrocław 1999, s. 18-20.

znajdzie dokładne odbicie nie tylko większość, lecz także mniejszość ciała wyborczego, wraz z różnymi składnikami je tworzącymi.³⁰

Formuły większościowe są ściśle związane z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. System większościowy jest najstarszym systemem wyborczym na świecie. Istota tego systemu polega na tym, że mandat (lub mandaty) w okręgu wyborczym przypada tylko zwycięskiemu kandydatowi (ugrupowaniu politycznemu). Musi on zgromadzić określoną prawem wyborczym większość głosów w okręgu. System ten zapewnia realne szanse wyborcze tylko kandydatom (ugrupowaniom), cieszącym się największym poparciem elektoratu. Niekiedy o zwycięstwie wyborczym może przesądzić bardzo mała przewaga głosów. Obowiązuje tu zasada „zwycięzca bierze wszystko”, gdyż pozostali bez względu na liczbę uzyskanych głosów nie otrzymują żadnego mandatu. System większościowy występuje w polskim prawie wyborczym w dwóch odmianach, większości względnej i bezwzględnej. W systemie większości względnej mandat zdobywa ten kandydat (lub kandydaci), który uzyskał największą liczbę ważnie oddanych głosów w danym okręgu wyborczym. Natomiast według systemu większości bezwzględnej do uzyskania mandatu konieczne jest uzyskanie przez kandydata więcej niż połowy wszystkich ważnie oddanych głosów. Często większość bezwzględną określa się mianem większości 50% plus jeden. System ten rodzi częstokroć, konieczność przeprowadzenia kolejnej tury głosowania, jeżeli w pierwszej żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości głosów.³¹

System większościowy w okręgach jednomandatowych, prowadzi często do systemu dwupartyjnego. Demokracja potrzebuje partii, które byłyby bardziej wrażliwe, odpowiedzialne i samokrytyczne. W systemie dwupartyjnym partia pokonana, poszukuje reform wewnętrznych, reform swej ideologii.³² Dzień wyborów powinien być „dniem sądu”. Przy ordynacji większościowej i jednomandatowych okręgach wyborczych elektorat niedwuznacznie ocenia złe rządy, złego parlamentarzystę. Raczej wątpliwe byłoby znalezienie okręgu, w którym taki kandydat mógłby zdobyć większość, stając w wyborze w szranki z jednym tylko kandydatem strony przeciwnej. W okręgach jednomandatowych poseł jest bezpośrednio związany z wyborcami,

³⁰ C. Oleksy, J. Przystawa, *Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego*, Wystąpienie na konwersatorium Fundacji IUS ET LEX, Warszawa 2004.

³¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 71-72.

³² M. A. Griffith-Traversy, dz. cyt., s. 97.

z okręgiem, w którym musi on być regularnie dostępny, gdzie powinien mieć swoją poselską „przychodnię”, co przynosi niewątpliwe korzyści.³³

Wady i zalety omówionych systemów, a zatem okręgów jednomandatowych i wielomandatowych są sprawą kontrowersyjną, oba rozwiązania mają swych zwolenników i przeciwników. Krytycy wyborów w jednomandatowych okręgach, argumentują swoje poglądy tym, że reprezentuje tu wyborców deputowany, który uzyskał dowolnie niską liczbę głosów, o ile uzyskał choćby o jeden głos więcej, od każdego innego kandydata. Jednak niewątpliwą jego zaletą jest prostota, zrozumiała dla każdego wyborcy. Wybiera się jednego człowieka w jednym okręgu wyborczym. Nie ma tu żadnych list wyborczych, progów, czy blokowania list. Kandydaci i partie grają według zasady wszystko albo nic, nie wystarczy przekroczenie progu wyborczego zapewniającego mandat.

1.4. Budowa okręgów wyborczych w polskim prawie wyborczym

W Polsce nie ma jednolitego systemu tworzenia okręgów wyborczych. W wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej cały obszar kraju jest jednomandatowym „naturalnym” okręgiem wyborczym. Dla wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) okręgiem wyborczym jest obszar gminy bądź miasta.

W wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się wielomandatowe okręgi wyborcze, z liczbą nie mniejszą niż 7 mandatów poselskich każdy. Okręg wyborczy obejmuje pewien obszar województwa lub jego część. Ustalenia konkretnej liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi dokonuje się zgodnie z zasadą równości prawa wyborczego, według tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów. Podział na 41 okręgów wyborczych, ich numery i granice oraz liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu określa załącznik nr 1 Kodeksu wyborczego, a dotychczas załącznik Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP.

W wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa uchwalona 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, wprowadza podział na okręgi jednomandatowe. Każdy senator wybierany będzie w okręgu jednomandatowym według podziału ustanowionego

³³ J. Iranek-Osmecki, *Konstytucja i ordynacja [w] Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, R. Lazarowicz, J. Przystawa, Wrocław 1999, s. 41.

w załączniku nr 2 do ustawy. Dotychczas dla przeprowadzenia wyborów do tej izby, okręgi wyborcze w liczbie 40, były utworzone na danym obszarze poszczególnych województw w ten sposób, aby w każdym okręgu wybrać od 2 do 4 senatorów. Liczbę senatorów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz numery i granice okręgów określał załącznik do ordynacji parlamentarnej.

W wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego tworzy się wielomandatowe okręgi wyborcze. Aktualnie istnieje 13 takich okręgów, nie ma z góry określonej liczby mandatów przypadającej na konkretny okręg wyborczy. Podział na okręgi, ich numery i granice określa załącznik nr 3 Kodeksu wyborczego, a dotychczas załącznik ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Bardziej skomplikowana jest sytuacja w wyborach samorządowych. Kodeks wyborczy w wyborach do sejmików województw nie wprowadza zmian, tak jak do tej pory okręgiem wyborczym jest powiat lub jego część. W każdym okręgu wybiera się od 5 do 15 radnych. Podziału województwa na okręgi wyborcze dokonuje, na wniosek marszałka, sejmik województwa, według jednolitej normy przedstawicielstwa. Norma ta inaczej zwana normą reprezentacji jest ustalana poprzez podzielenie liczby mieszkańców województwa przez liczbę radnych wybieranych do sejmiku.

W wyborach do rad powiatów również nie wprowadza się zmian, okręgiem wyborczym jest co do zasady każda gmina wchodząca w skład powiatu. Podziału powiatu na okręgi wyborcze w których wybiera się od 3 do 10 radnych dokonuje, na wniosek starosty, rada powiatu, z uwzględnieniem jednolitej normy przedstawicielstwa. Norma jest obliczana przez podzielenie liczby mieszkańców powiatu przez liczbę radnych wybieranych do rady powiatu.

Uchwalona 5 stycznia 2011 r. ustawa - Kodeks wyborczy wprowadza natomiast zmiany w podziale na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin nie będących miastem na prawach powiatu, które będą obowiązywać od następnej kadencji, czyli w wyborach w 2014 r. Ustawa mówi, że w każdym okręgu dla wyboru rady wybiera się jednego radnego, będą to więc okręgi jednomandatowe. Natomiast dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu zmiana dotyczy tylko liczby wybieranych radnych od 5 do 10 z zachowaniem formuły proporcjonalnej.³⁴ W dotychczas obowiązującej Ordynacji do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w wyborach do rad gmin w każdym okręgu wyborczym tworzone dla wyboru rady w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców wybierano od 1 do 5 radnych, a dla wyboru

³⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112).

radę w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców tworzone były wielomandatowe okręgi wyborcze, liczące od 5 do 8 mandatów. Podziału gminy na okręgi wyborcze dokonuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rada gminy z uwzględnieniem jednolitej normy przedstawicielstwa, ustalonej poprzez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych w tej gminie okręg wyborczy obejmuje co do zasady część obszaru gminy. W miastach przy tworzeniu okręgów uwzględnia się jednostki pomocnicze (dzielnice), natomiast w gminach na terenach wiejskich powinno to być sołectwo.³⁵

³⁵ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 93-94.

Rozdział II. Okręgi wyborcze w wyborach do Senatu RP

2.1. Tworzenie senackich okręgów wyborczych 1989 - 2010 r.

Trwająca od 1989 r. polska transformacja ustrojowa pomimo upływu wielu lat ciągle nie jest ukończona. Jednym z elementów tej transformacji jest budowanie prawa wyborczego. Uchwalenie Konstytucji z 1997 r. zabezpiecza podstawowe wolności i prawa obywatelskie, ale też zamyka po części pewien etap istotnych przemian. Uchwalony w dniu 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy wprowadza szereg zmian między innymi, jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach do rad wszystkich gmin bez względu na liczbę mieszkańców, poza miastami na prawach powiatów. Zmiana ordynacji wyborczej do Senatu RP przez wprowadzenie wyborów w okręgach jednomandatowych nie wymaga nowelizacji Konstytucji, ale czy wprowadza jakieś istotne zmiany?

Institucja Senatu została zniesiona po II wojnie światowej i do 1989 roku Sejm był jedyną izbą polskiego parlamentu. Podczas obrad „okrągłego stołu” postanowiono, że wybory do Senatu – wyższej izby polskiego parlamentu – będą się odbywały na zasadach większościowych. Postanowiono również, że każde z czterdziestu dziewięciu istniejących wówczas województw będzie miało w Senacie dwóch przedstawicieli. Wzorem dla tego rozwiązania był Senat Stanów Zjednoczonych, w którym każdy stan reprezentuje dwóch senatorów.³⁶

W pierwszych wolnych wyborach, które odbyły się 4 czerwca 1989 r. wybrano Senat I kadencji. Senatorowie w liczbie 100 wybierani byli w okręgach wyborczych, jak stanowiła ówczesna ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 103) – stanowiących obszar województwa. Z każdego okręgu, wybierano dwóch senatorów, a z województw warszawskiego i katowickiego po trzech. Mandaty senatorskie otrzymywali kandydaci, którzy uzyskali kolejno największe liczby głosów, pod warunkiem, że każdy z nich otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów. Obowiązującym systemem wyborczym był system większości bezwzględnej. Jeśli żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów lub wymaganą liczbę otrzymało mniej kandydatów niż liczba wybieranych w danym okręgu wyborczym senatorów, wówczas przeprowadzano

³⁶ M. A. Griffith-Traversy, dz. cyt., s. 126.

ponowne głosowanie. Jeżeli z powodu otrzymania przez dwóch lub więcej kandydatów równej liczby głosów nie udało się ustalić kolejności w obrębie dwóch lub trzech mandatów, również przeprowadzano ponowne głosowanie. W głosowaniu tym kandydowało najwyżej dwukrotnie więcej osób niż liczba mandatów pozostałych do obsadzenia. Mogli to być kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów, a gdy nie udało się ustalić kolejności, kandydowali wszyscy, którzy otrzymali równą liczbę głosów.

Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 58, poz. 246) wprowadziła zmianę do systemu wyboru senatorów według zasady większości względnej. Okręgi wyborcze i liczba wybieranych senatorów w tych okręgach pozostała bez zmian. Mandaty otrzymywali kandydaci, którzy uzyskali kolejno największe liczby oddanych głosów w okręgu wyborczym. W wyborach Senatu II kadencji, które odbyły się 27 października 1991 r. wybranymi w dwumandatowym okręgu wyborczym byli dwaj kandydaci, a w okręgu trzymandatowym, trzech kandydaci którzy uzyskali najwięcej ważnie oddanych głosów. Według tej ordynacji, jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, a kandydatów tych było więcej niż mandatów do obsadzenia, o pierwszeństwie rozstrzygała większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów. Gdyby liczba tych obwodów była równa, o pierwszeństwie rozstrzygało losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej.

Na nie zmienionych zasadach podziału na okręgi wyborcze jak również sposobu ustalania wyników, odbyły się wybory do Senatu III i IV kadencji – przeprowadzone 19 września 1993 r., a następne 21 września 1997 r. Każde ówczesne województwo było okręgiem wyborczym, a wybór odbywał się na zasadzie większości względnej. Siła głosu wyborcy była różna, małe województwa, zamieszkałe przez małą liczbę mieszkańców, były reprezentowane przez dwóch senatorów tak samo jak duże województwa oprócz warszawskiego i katowickiego.

Konstytucja z 1997 r. oraz zmiana w podziale administracyjnym kraju na szesnaście województw wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. wymusiła uchwalenie nowej ordynacji wyborczej. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001 Nr 46, poz. 499) była pierwszą w historii prawa wyborczego w Polsce ustawą, która

regulowała w sposób kompleksowy przepisy związane z jednoczesnym wybieraniem posłów i senatorów. Przed zbliżającymi się w 2001 roku wyborami parlamentarnymi należało dostosować przepisy ordynacji wyborczej do postanowień Konstytucji jak również, do zmian wynikających z nowego podziału administracyjnego państwa, jaki powstał po reformie w 1999 r. wprowadzającej trzy-stopniową strukturę podziału terytorialnego – województwo, powiat, gmina. Zmniejszono wówczas liczbę województw z 49 do 16, przywrócono zlikwidowane w 1975 roku powiaty. Większość miast, które utraciły status miast wojewódzkich, weszła do grupy powiatów grodzkich, czyli miast na prawach powiatu. Zmiany ordynacji dotyczyły między innymi, odmiennych terminów wykonania czynności wyborczych, możliwości zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów przez partie polityczne i wyborców, a przede wszystkim wytyczenia nowego podziału na okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu oraz skonstruowania nowej koncepcji organizacji wyborów do Senatu. Wedle przepisów tej ordynacji przeprowadzono wybory do Senatu V kadencji, które odbyły się w dniu 23 września 2001 r. Jakie zasady towarzyszyły tworzeniu okręgów senackich przy uchwalaniu ordynacji wyborczej w 2001 roku?

Ordynacja ta wprowadziła zmiany w podziale na okręgi wyborcze. W myśl nowych przepisów okręg wyborczy w wyborach do Senatu obejmuje obszar województwa lub jego części. W każdym okręgu wybiera się od 2 do 4 senatorów, przy czym granice okręgu senackiego nie mogą naruszać granic okręgów utworzonych dla wyborów do Sejmu. Tak więc podział na okręgi wyborcze w wyborach do Senatu musiał być ściśle powiązany ze strukturą okręgów do Sejmu, gdzie z kolei przepisy nie pozwalają naruszać granic powiatów wchodzących w skład okręgu. Podstawą koncepcji przyjętej w nowej Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, było ściśle powiązanie okręgów sejmowych i senackich. Zatem okręgi senackie są tu z jednym wyjątkiem (Chrzanów), tożsame z okręgami sejmowymi. Ustawa dopuszcza możliwość łączenia dwóch okręgów sejmowych w jeden okręg senacki, co też miało miejsce w przypadku Małopolski, gdzie w wyborach do Senatu mamy o jeden okręg mniej. Ponieważ poprzez obliczenie jednolitej wojewódzkiej normy przedstawicielstwa w okręgu chrzanowskim, utworzonym dla wyborów do Sejmu, wybierano by jednego senatora, na co nie zezwala przepis ordynacji. Kształt okręgów został dostosowany do obowiązującego nowego podziału terytorialnego kraju i utworzono 40 okręgów wyborczych do Senatu. System wyborów pozostawał bez zmian, a w nowym sposobie dystrybucji mandatów uwzględniono wielkość okręgów pod względem ludnościowym. Ordynacja różnicuje tu

wyraźnie reprezentację ludności województw w Senacie. W czterech przypadkach okręg obejmuje teren całego województwa, 6 województw podzielono na 2 okręgi, 3 województwa na 3 okręgi, woj. wielkopolskie na 4 okręgi, woj. mazowieckie na 5 okręgów i woj. śląskie na 6 okręgów. Jeżeli województwo nie stanowiło jednego okręgu w wyborach do Sejmu to liczba senatorów w nim wybieranych ustalona została z uwzględnieniem jednolitej wojewódzkiej normy przedstawicielstwa. Następowало to poprzez podzielenie liczby mieszkańców województwa przez liczbę senatorów wybieranych w tym województwie. Nie ma tu zasady równości w sensie materialnym, gdyż mamy do czynienia tylko z normą wojewódzką, nie ma krajowej normy przedstawicielstwa. Uchwalenie nowej ordynacji wyborczej wywołało wiele krytycznych uwag, związanych z interesami partyjnymi, które odegrały niebagatelną rolę w sposobie wyznaczania granic okręgów wyborczych, jak również na wątpliwą regułę ustalania liczby mandatów w tych okręgach.

W poprzednim stanie prawnym zasadą było, że okręgiem w wyborach do Senatu jest województwo, a przed reformą administracyjną było ich 49, więc tyleż samo było okręgów wyborczych. Były to okręgi dwu, a w przypadku województw warszawskiego i katowickiego, trzy-mandatowe. Jak wynikało z ówczesnych założeń Senat był organem równo reprezentującym województwa. Nowa ordynacja zerwała z zasadą wyboru tej izby parlamentu w województwach. Dokonała rozdziału mandatów pomiędzy 16 województw, różnicując liczbę wybieranych senatorów w zależności od liczby ludności w poszczególnych województwach. Ordynacja ta pozwala dzielić województwa na mniejsze okręgi wyborcze, z zachowaniem jednolitej wojewódzkiej normy przedstawicielstwa. Liczba senatorów wybieranych w poszczególnych województwach, określona jest w art. 192:

- 1) w województwie dolnośląskim - 8 senatorów;
- 2) w województwie kujawsko-pomorskim - 5 senatorów;
- 3) w województwie lubelskim - 6 senatorów;
- 4) w województwie lubuskim - 3 senatorów;
- 5) w województwie łódzkim - 7 senatorów;
- 6) w województwie małopolskim - 8 senatorów;
- 7) w województwie mazowieckim - 13 senatorów;
- 8) w województwie opolskim - 3 senatorów;
- 9) w województwie podkarpackim - 5 senatorów;
- 10) w województwie podlaskim - 3 senatorów;
- 11) w województwie pomorskim - 6 senatorów;

- 12) w województwie śląskim - 13 senatorów;
- 13) w województwie świętokrzyskim - 3 senatorów;
- 14) w województwie warmińsko-mazurskim - 4 senatorów;
- 15) w województwie wielkopolskim - 9 senatorów;
- 16) w województwie zachodniopomorskim - 4 senatorów.

Liczba wybieranych senatorów w poszczególnych okręgach zgodnie z przepisem ordynacji ma być następstwem zastosowania jednolitej wojewódzkiej normy przedstawicielstwa. Normę tą oblicza się dzieląc liczbę mieszkańców danego województwa, przez liczbę wybieranych w tym województwie senatorów. Ustawodawca nie określa konkretnego źródła, ani okresu z jakiego mają pochodzić dane dotyczące liczby mieszkańców. Przez co nie mamy obiektywnych mechanizmów określających proporcje pomiędzy liczbą mieszkańców, a liczbą mandatów senatorskich. W sprawach nieuregulowanych odsyła do działu sejmowego ustawy, gdzie mamy tylko przepis określający, iż korekt w podziale na okręgi wyborcze Sejm dokonuje w przypadku zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub w przypadku zmiany liczby mieszkańców kraju, nie później niż na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu.

Tabela 1. Podział mandatów senatorskich dla poszczególnych województw – wybory 2001 r.

Województwo	Liczba okręgów	Liczba mieszkańców w tysiącach	Iloraz JNP po zaokrągleniu (liczba mandatów po zaokrągleniu)	Liczba mandatów wg art. 192 Ordynacji	Iloraz JNP	Wojewódzka norma przedstawicielstwa
-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
dolnośląskie	3	2 912,2	8	8	7,61	364 025
kujawsko-pomorskie	2	2 067,8	5	5	5,41	413 560
lubelskie	2	2 206,2	6	6	5,77	367 700
lubuskie	1	1 008,5	3	3	2,64	jeden okręg
łódzkie	3	2 627,8	7	7	6,87	375 400
małopolskie	3	3 222,4	8	8	8,42	402 800
mazowieckie	5	5 115,0	13	13	13,37	393 462
opolskie	1	1 070,6	3	3	2,80	jeden okręg
podkarpackie	2	2 101,4	5	5	5,49	420 280
podlaskie	1	1 210,7	3	3	3,16	jeden okręg
pomorskie	2	2 172,3	6	6	5,68	362 050
śląskie	6	4 768,7	12	13	12,47	382 414
świętokrzyskie	1	1 302,7	3	3	3,41	jeden okręg
warmińsko-mazurskie	2	1 427,5	4	4	3,73	356 875
wielkopolskie	4	3 345,3	9	9	8,74	371 700
zachodniopomorskie	2	1 697,9	4	4	4,44	424 475
RAZEM	40	38 254,0	99	100		

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 2000 r.

Powyższa tabela przedstawia wyliczenie mandatów senatorskich przypadających na poszczególne województwa, oparte na danych GUS według stanu na dzień 30 grudnia 2000 r. W kolumnie 3 podana jest liczba mieszkańców poszczególnych województw w tysiącach, a w kolumnie 6, iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców przez jednolitą normę przedstawicielstwa, która na dzień 31 grudnia 2000 r. wynosiłaby 382 540. Norma obliczona przez podzielenie ogólnej liczby mieszkańców przez 100 (senatorów). Jednak w podziale mandatów dla województw ustawodawca nie przewidział jednolitej krajowej normy przedstawicielstwa, niezbędnej do zapewnienia równości w sensie materialnym. Choć jak wynika z obliczeń, dystrybucja mandatów senatorskich dla poszczególnych województw, jest prawdopodobnie następstwem zastosowania tej normy. Przydział mandatów w stosunku do liczby ludności wygląda sprawiedliwie. W kolumnie czwartej po zaokrągleniu mamy 99 mandatów, ustawodawca dodatkowy mandat przydzielił dla województwa śląskiego, tam gdzie ułamek obliczony w kolumnie 6, zaokrąglony w dół do liczby całkowitej ma najwyższą wartość. Liczba przydzielonych przez parlament mandatów senatorskich dla województw nie odbiega od tej, jaka wynika z obliczeń w stosunku do liczby mieszkańców Polski, według danych GUS na koniec roku 2000.

Zgodnie z art. 192, jeśli województwo nie jest jednym okręgiem wyborczym do Sejmu, to liczbę senatorów wybieranych w okręgu, ustala się, uwzględniając jednolitą wojewódzką normę przedstawicielstwa. Ustawodawca nie przewidział zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa ogólnopolskiej dla liczby wybieranych senatorów, ustalił tu tylko mechanizm liczby mandatów w okręgu, wynikający z zastosowania jednolitej wojewódzkiej normy przedstawicielstwa. Normę przedstawicielską dla poszczególnych województw, obliczoną przez podzielenie liczby mieszkańców województwa poprzez liczbę senatorów wybieranych w województwie, przedstawia kolumna 7 w powyższej tabeli.

Analizując zasady jakie miały zastosowanie przy ustalaniu okręgów senackich w wyborach, według obowiązującej od 2001 roku odynacji wyborczej, możemy obliczyć iloraz, wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu (na dzień 31 grudnia 2000 r.) przez jednolitą wojewódzką normę przedstawicielstwa. Iloraz ten odzwierciedla liczbę mandatów senatorskich jakie zostały przyznane poszczególnym okręgom.

Tabela 2. Podział mandatów senatorskich dla poszczególnych okręgów – wybory 2001 r.

OKRĘG WYBORCZY	LICZBA SENATORÓW W OKRĘGU	LICZBA MIESZKAŃCÓW W OKRĘGU	WOJEWÓDZTKA NORMA PRZEDSTAWICIELSTWA	ILORAZ LICZBY MIESZKAŃCÓW OKRĘGU I WNP	ILORAZ PO ZAOKRAGLENIU
1	2	3	4	5	6
<i>woj. dolnośląskie</i>					
Nr 1	3	1 008 900	364 025	2,77	3
Nr 2	2	704 217		1,93	2
Nr 3	3	1 199 078		3,29	3
<i>woj. kujawsko-pomorskie</i>					
Nr 4	2	1 013 875	413 560	2,45	2
Nr 5	3	1 053 942		2,55	3
<i>woj. lubelskie</i>					
Nr 6	3	1 220 261	367 700	3,32	3
Nr 7	3	985 939		2,68	3
<i>woj. lubuskie</i>					
Nr 8	3	1 008 472			
<i>woj. łódzkie</i>					
Nr 9	2	891 548	375 400	2,37	2
Nr 10	2	744 576		1,98	2
Nr 11	3	991 700		2,64	3
<i>woj. małopolskie</i>					
Nr 12	4	1 797 581	402 800	4,46	4
Nr 13	2	741 197		1,84	2
Nr 14	2	690 361		1,71	2
<i>woj. mazowieckie</i>					
Nr 15	2	843 660	393 462	2,14	2
Nr 16	2	738 621		1,88	2
Nr 17	3	963 474		2,45	2
Nr 18	4	1 672 418		4,25	4
Nr 19	2	896 837		2,28	2
<i>woj. opolskie</i>					
Nr 20	3	1 070 598			
<i>woj. podkarpackie</i>					
Nr 21	2	887 095	420 280	2,11	2
Nr 22	3	1 214 280		2,89	3
<i>woj. podlaskie</i>					
Nr 23	3	1 210 688			
<i>woj. pomorskie</i>					
Nr 24	3	1 034 640	362 050	2,86	3
Nr 25	3	1 137 644		3,14	3
<i>woj. śląskie</i>					
Nr 26	2	744 669	382 414	1,95	2
Nr 27	2	621 890		1,63	2
Nr 28	2	856 461		2,24	2
Nr 29	2	738 492		1,93	2
Nr 30	3	1 059 432		2,77	3
Nr 31	2	738 000		1,93	2
<i>woj. świętokrzyskie</i>					
Nr 32	3	1 302 650			
<i>woj. warmińsko-mazurskie</i>					
Nr 33	2	638 610	356 875	2,66	3
Nr 34	2	788 898		2,21	2
<i>woj. wielkopolskie</i>					
Nr 35	3	988 909	371 700	2,66	3
Nr 36	2	759 733		2,04	2
Nr 37	2	753 902		2,03	2
Nr 38	2	842 772		2,27	2
<i>woj. zachodniopomorskie</i>					
Nr 39	2	644 707	424 475	1,52	2
Nr 40	2	1 053 228		2,48	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 2000 r.

Pomijając cztery najmniejsze ludnościowo województwa: lubuskie, opolskie, podlaskie i świętokrzyskie, dla których wojewódzka norma przedstawicielstwa nie ma zastosowania, gdyż w tym przypadku okręg obejmuje teren całego województwa, można obliczyć jak przepisy ustawy mają się do uchwalonej liczby mandatów senatorskich w okręgach. W kolumnie 2 powyższej tabeli mamy liczbę wybieranych senatorów w poszczególnych okręgach według ordynacji z 2001 roku. Kolumna 5 przedstawia iloraz liczby mieszkańców w okręgach i jednolitej wojewódzkiej normy przedstawicielstwa. Po zaokrągleniu do liczb całkowitych – kolumna 6, w województwie mazowieckim i warmińsko-mazurskim widać rozbieżności pomiędzy obliczoną liczbą, a uchwaloną przez parlament. Ustawa nie precyzuje mechanizmu jaki należy zastosować przy zaokrągleniu liczb, przy dodawaniu mandatu brakującego, czy odejmowaniu nadwyżkowego. Jednak logika podpowiada, aby w przypadku województwa mazowieckiego dodatkowy mandat przyznać tam, gdzie zaokrąglona liczba całkowita w dół, jest najwyższa po przecinku, czyli w okręgu nr 17. Natomiast w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego odjąć w okręgu wyborczym nr 33. Są to dokładnie takie liczby jak uchwalone w ustawie.

Pomijając towarzyszące przy uchwalaniu Ordynacji wyborczej z 2001 roku, kontrowersje merytoryczne i spory polityczne możemy uznać, że przyjęty schemat ilości mandatów senatorskich dla województw i dla poszczególnych okręgów jest sprawiedliwy. Zarówno Konstytucja jak i Ordynacja, nie wymaga zachowania zasady równości materialnej w wyborach do Senatu. Ustawodawca nie zdecydował się na ustanowienie szczegółowych i obiektywnych mechanizmów określających zarówno wielkość okręgów wyborczych, jak i liczbę mandatów senatorskich w nich obsadzanych. Ale odchodząc od poprzedniej koncepcji wyborów do Senatu – równo reprezentujących województwa, rozwiązania senackiego systemu wyborczego powinny spełniać zasadę równości wyborów. Tak, aby siła głosu była jednakowa, co jest równoznaczne z ideą wyborów sprawiedliwych. Pomimo, że ustawa nie precyzuje sposobu dystrybucji mandatów senatorskich, ustawodawca zapewnił równą siłę głosu.

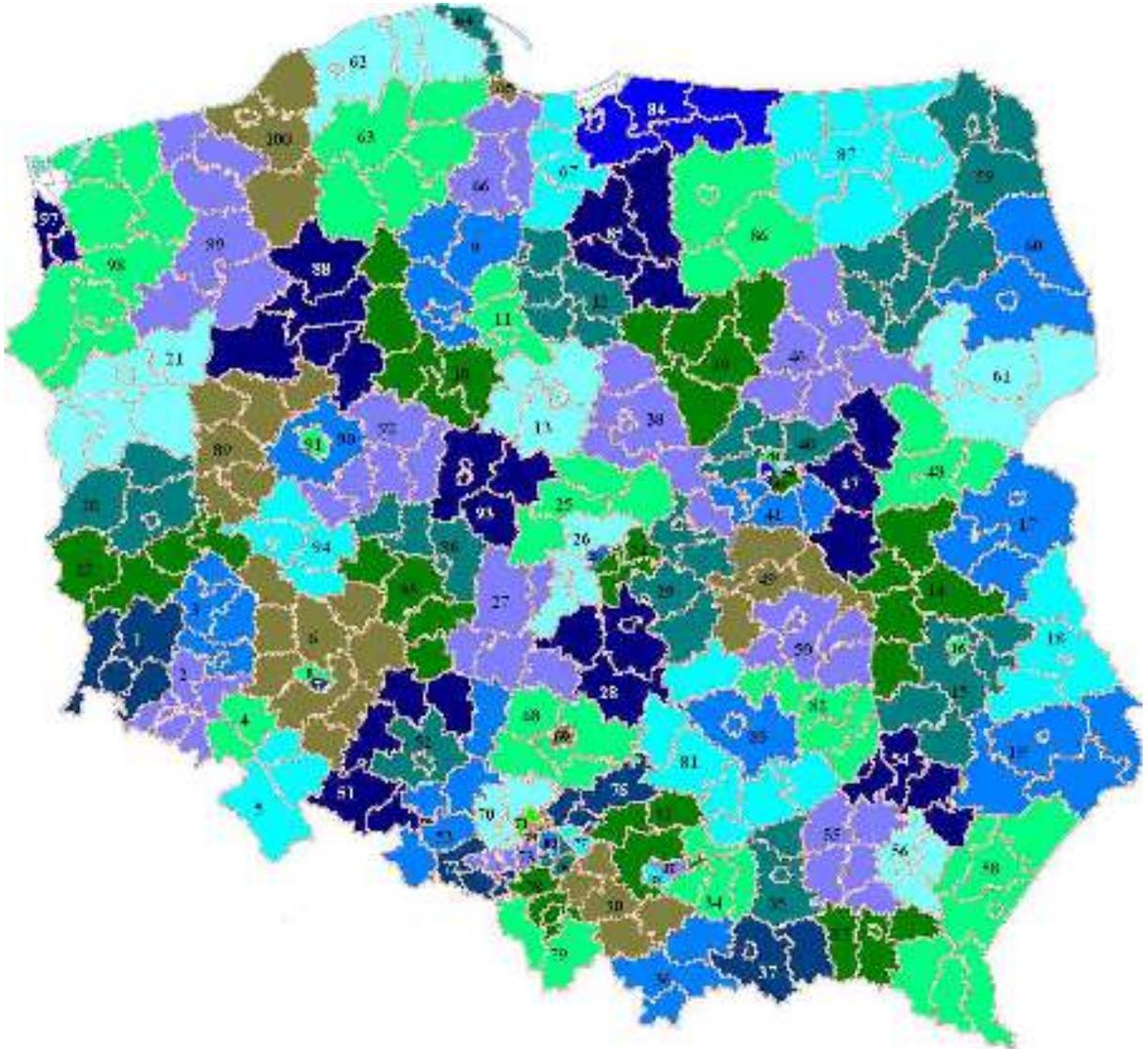
Na powyższych kryteriach podziału na okręgi, odbyły się wybory Senatu VI kadencji w dniu 25 września 2005 r. oraz VII kadencji w dniu 21 października 2007 r. Nie zmieniła się również liczba senatorów wybieranych w poszczególnych okręgach.

2.2. Senackie okręgi wyborcze - Kodeks wyborczy 2011 r.

Zmianę senackiej ordynacji polegającą na wprowadzeniu okręgów jednomandatowych z zachowaniem dotychczasowej formuły większości względnej, wprowadza Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 112), który będzie obowiązywać w najbliższych jesiennych wyborach. Długo oczekiwana ustawa, która ma ujednoczyć i uporządkować polskie prawo wyborcze, po wejściu w życie, zastąpi trzy ordynacje wyborcze, ustawę o wyborze Prezydenta RP oraz ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Najważniejszą nowością jaką przewiduje Kodeks są wspomniane uprzednio jednomandatowe okręgi w wyborach do Sejmu RP, jak również w wyborach radnych we wszystkich gminach, bez względu na liczbę mieszkańców, poza miastami na prawach powiatów. Koncepcja wyboru senatorów w stu jednomandatowych okręgach wyborczych zakładała realizację zasady równości w sensie nie tylko formalnym, ale i materialnym.

Zmiana senackiej ordynacji niesie za sobą konieczność stworzenia całkiem nowej mapy podziału na okręgi wyborcze.

Mapa podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach Senatu



Źródło: opracowanie własne wg zał. nr 2 – Kodeksu wyborczego (na podstawie mapy powiatów ze strony: www.wikipedia.pl)

Obecny skład Senatu to 60 senatorów Platformy Obywatelskiej i 39 senatorów Prawa i Sprawiedliwości oraz jeden senator Komitetu Wyborczego Wyborców Cimoszewicz do Senatu. Skład 100% Platforma Obywatelska ma w woj. kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim, natomiast Prawo i Sprawiedliwość 100% skład posiada w woj. podkarpackim.

Tabela 3. Lista senatorów kadencji 2007-2011 według podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze

Nr okręgu	Nazwisko i imiona	Miejsce zamieszkania/powiat	Komitet
Województwo dolnośląskie			
1			
2			
3	IDCZAK Witold Lech	Legnica	KW Prawo i Sprawiedliwość
	SWAKOŃ Jacek	Legnica	KW Platforma Obywatelska RP
4	LUDWICZUK Roman Edward	Wałbrzych	KW Platforma Obywatelska RP
5	JURCEWICZ Stanisław	Piława Górna/ dzierzoniowski	KW Platforma Obywatelska RP
6			
7	DUDA Jarosław	Wrocław	KW Platforma Obywatelska RP
	KIERES Leon	Wrocław	KW Platforma Obywatelska RP
8	MISIAK Tomasz Wojciech	Wrocław	KW Platforma Obywatelska RP
	SIDOROWICZ Władysław	Wrocław	KW Platforma Obywatelska RP
Województwo kujawsko-pomorskie			
9	PAWŁOWICZ Zbigniew Michał	Niemcz/ bydgoski	KW Platforma Obywatelska RP
	RULEWSKI Jan	Bydgoszcz	KW Platforma Obywatelska RP
10			
11	WOJTCZAK Michał	Toruń	KW Platforma Obywatelska RP
	WYROWIŃSKI Jan	Toruń	KW Platforma Obywatelska RP
12			
13	PERSON Andrzej	Warszawa/ ur. i zaprzyjaźniony z Wrocławkiem	KW Platforma Obywatelska RP
Województwo lubelskie			
14			
15			
16	BENDER Ryszard Janusz	Lublin	KW Prawo i Sprawiedliwość
	CZELEJ Grzegorz	Lublin	KW Prawo i Sprawiedliwość
	GOGACZ Stanisław	Lublin	KW Prawo i Sprawiedliwość
17	BERGIER Józef	Biała Podlaska	KW Platforma Obywatelska RP
18			
19	CHRÓŚCIKOWSKI Jerzy Mieczysław	Białowola/ zamojski	KW Prawo i Sprawiedliwość
	CICHOSZ Lucjan	Żółkiew Kolonia/ zamojski	KW Prawo i Sprawiedliwość
Województwo lubuskie			
20	IWAN Stanisław Antoni	Zielona Góra	KW Platforma Obywatelska RP
21	DAJCZAK Władysław	Strzelce Krajeńskie/ strzelecko-drezdeński	KW Prawo i Sprawiedliwość
	WOŹNIAK Henryk Maciej	Gorzów Wielkopolski	KW Platforma Obywatelska RP
22			
Województwo łódzkie			
23	GRUBSKI Maciej Tomasz	Łódź	KW Platforma Obywatelska RP
24	KWIATKOWSKI Krzysztof	Łódź	KW Platforma Obywatelska RP
25	BŁASZCZYK Przemysław Jacek	Goszczynno/ Łęczycki	KW Prawo i Sprawiedliwość
26	OWCZAREK Andrzej	Łask/ łaski	KW Platforma Obywatelska RP
27	TRZCIŃSKI Marek	Zduńska Wola/ zduńskowolski	KW Platforma Obywatelska RP
28	DOBKOWSKI Wiesław Józef	Bełchatów/ bełchatowski	KW Prawo i Sprawiedliwość
29	WOJCIECHOWSKI Grzegorz Michał	Regnów/ rawski	KW Prawo i Sprawiedliwość
Województwo małopolskie			
30			
31			
32	BISZTYGA Stanisław	Kraków	KW Platforma Obywatelska RP
	KLIMOWICZ Paweł	Kraków	KW Platforma Obywatelska RP
33	SEPIOŁ Janusz	Kraków	KW Platforma Obywatelska RP
	WIATR Kazimierz Adam	Kraków	KW Prawo i Sprawiedliwość
34	CICHON Zbigniew Jan	Wieliczka/ wielicki	KW Prawo i Sprawiedliwość
	KLIMA Maciej	Wieliczka	KW Prawo i Sprawiedliwość
35			
36	SKORUPA Tadeusz Wojciech	Podczerwone/ nowotarski	KW Prawo i Sprawiedliwość
37	KOGUT Stanisław	Stróż/ nowosądecki	KW Prawo i Sprawiedliwość
Województwo mazowieckie			
38	FETLIŃSKA Janina	Płock	KW Prawo i Sprawiedliwość
	SMULEWICZ Eryk Stanisław	Płock	KW Platforma Obywatelska RP
39			
40			
41			
42	BORYS-DAMIEŃKA Barbara	Warszawa	KW Platforma Obywatelska RP
	ROCKI Marek Dariusz	Warszawa	KW Platforma Obywatelska RP
43	ROMASZEWSKI Zbigniew	Warszawa	KW Prawo i Sprawiedliwość
44	PIESIEWICZ Krzysztof Marek	Warszawa	KW Platforma Obywatelska RP
	ABGAROWICZ Łukasz Maria	Warszawa	KW Platforma Obywatelska RP
45	ANDRZEJEWSKI Piotr Łukasz	Warszawa	KW Prawo i Sprawiedliwość
46	MAJKOWSKI Krzysztof	Ostrołęka	KW Prawo i Sprawiedliwość
47	GÓRSKI Henryk	Korytnica/ węgrowski	KW Prawo i Sprawiedliwość
48	KRASKA Waldemar Jerzy	Kosów Lacki/ sokołowski	KW Prawo i Sprawiedliwość
49	KARCZEWSKI Stanisław	Nowe Miasto nad Pilicą/ grójcecki	KW Prawo i Sprawiedliwość
50	SKURKIEWICZ Wojciech	Radom	KW Prawo i Sprawiedliwość

<i>Województwo opolskie</i>			
51	KRAJCZY Norbert Jan	Nysa	KW Prawo i Sprawiedliwość
52	KNOSALA Ryszard	Żelazna/opolski	KW Platforma Obywatelska RP
	WACH Piotr	Opole	KW Platforma Obywatelska RP
53			
<i>Województwo podkarpackie</i>			
54			
55	ORTYL Władysław Zenon	Mielec	KW Prawo i Sprawiedliwość
	PUPA Zdzisław Stanisław	Góra Ropczycka/ropczycko-sędziszowski	KW Prawo i Sprawiedliwość
56	JAWORSKI Kazimierz	Chmielnik/rzeszowski	KW Prawo i Sprawiedliwość
57	PIOTROWICZ Stanisław	Krosno	KW Prawo i Sprawiedliwość
58	MAZURKIEWICZ Andrzej Tadeusz	Jarosław	KW Prawo i Sprawiedliwość
<i>Województwo podlaskie</i>			
59			
60	PASZKOWSKI Bohdan Józef	Białystok	KW Prawo i Sprawiedliwość
	DOBRZYŃSKI Jan	Białystok	KW Prawo i Sprawiedliwość
61	CIMOSZEWICZ Włodzimierz	Czerlonka Leśna/Hajnowski	KWW Cimoszewicz do Senatu
<i>Województwo pomorskie</i>			
62	KLEINA Kazimierz Mariusz	Łeba/łęborski	KW Platforma Obywatelska RP
63			
64	ARCISZEWSKA-MIELEWCZYK Dorota Irvina	Gdynia	KW Prawo i Sprawiedliwość
65	BORUSEWICZ Bogdan Michał	Gdańsk	KW Platforma Obywatelska RP
	RACHON Janusz Włodzimierz	Gdańsk	KW Platforma Obywatelska RP
	WITTBRODT Edmund Kazimierz	Gdańsk	KW Platforma Obywatelska RP
66	GRZYB Andrzej Stefan	Czarna Woda/starogardzki	KW Platforma Obywatelska RP
67			
<i>Województwo śląskie</i>			
68	KOWALSKI Sławomir	Piasek/lubliniecki	KW Platforma Obywatelska RP
	SZEWIŃSKI Andrzej	Konopiska/częstochowski	KW Platforma Obywatelska RP
69			
70			
71	MISIOŁEK Andrzej	Bytom	KW Platforma Obywatelska RP
72	MOTYCZKA Antoni Andrzej	Czyżowice/wodzisławski	KW Platforma Obywatelska RP
73	GRUSZKA Tadeusz Jerzy	Rybnik	KW Prawo i Sprawiedliwość
74	KORFANTY Bronisław Jan	Siemianowice Śląskie	KW Prawo i Sprawiedliwość
75			
76	MERES Zbigniew Henryk	Dąbrowa Górnicza	KW Platforma Obywatelska RP
	RYSZKA Czesław Wincenty	Czeladź/będziński	KW Prawo i Sprawiedliwość
	SZALENIEC Zbigniew Marian	Czeladź/będziński	KW Platforma Obywatelska RP
77			
78	MUCHACKI Rafał Klemens	Bielsko-Biała	KW Platforma Obywatelska RP
79	PIECHNICZEK Antoni Krzysztof	Wiśła/cieszyński	KW Platforma Obywatelska RP
80	PAN CZYK - POZDZIEJ Maria	Katowice	KW Platforma Obywatelska RP
	BOCHENEK Krystyna	Katowice	KW Platforma Obywatelska RP
<i>Województwo świętokrzyskie</i>			
81			
82	OKŁA Michał	Skarżysko-Kamienna	KW Platforma Obywatelska RP
83	BANAŚ Grzegorz Piotr	Kielce	KW Prawo i Sprawiedliwość
	MASSALSKI Adam	Kielce	KW Prawo i Sprawiedliwość
<i>Województwo warmińska-mazurskie</i>			
84	SADOWSKI Sławomir	Pasłęk/elbląski	KW Prawo i Sprawiedliwość
85	GORCZYCA Stanisław Andrzej	Miłomłyn/ostródzki	KW Platforma Obywatelska RP
86	GÓRECKI Ryszard Józef	Olsztyn	KW Platforma Obywatelska RP
87	KONOPKA Marek	Biała Piska/piski	KW Platforma Obywatelska RP
<i>Województwo wielkopolskie</i>			
88	AUGUSTYN Mieczysław	Piła	KW Platforma Obywatelska RP
	GŁOWSKI Piotr Krzysztof	Piła	KW Platforma Obywatelska RP
89			
90			
91	ROTNICKA Jadwiga	Poznań	KW Platforma Obywatelska RP
	ZIÓŁKOWSKI Marek	Poznań	KW Platforma Obywatelska RP
92	GRUSZCZYŃSKI Piotr Andrzej	Gniezno	KW Platforma Obywatelska RP
93	NIEWIAROWSKI Ireneusz	Częstków/kolski	KW Platforma Obywatelska RP
94	ADAMCZAK Małgorzata	Śmigiel/kościański	KW Platforma Obywatelska RP
95			
96	KALETA Piotr Marek	Wolica/kaliski	KW Prawo i Sprawiedliwość
	WITCZAK Mariusz Sebastian	Kalisz	KW Platforma Obywatelska RP
<i>Województwo zachodniopomorskie</i>			
97	ZAREMBA Krzysztof Piotr	Szczecin	KW Platforma Obywatelska RP
98	OLECH Jan	Parsoówek/gryfiński	KW Platforma Obywatelska RP
99	SZTARK Grażyna Anna	Białogard	KW Platforma Obywatelska RP
100	ZIENTARSKI Piotr Benedykt	Koszalin	KW Platforma Obywatelska RP

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

W tabeli przedstawiono listę obecnych senatorów kadencji 2007-2011, przypisując miejsce zamieszkania do jednomandatowych okręgów wyborczych, jakie mają obowiązywać w jesiennych wyborach. Gdyby obowiązywał cenzus zamieszkania na terytorium danego okręgu wyborczego, inaczej określany jako domicyl, po przypisaniu obecnego składu Senatu, 72 okręgi mamy „obsadzone”, a tylko 28 okręgów jest „wolnych”. Jednomandatowe okręgi, które według aktualnego składu nie miałyby przedstawiciela, są to w województwach: dolnośląskim okręgi nr 1, 2 i 6; kujawsko-pomorskim okręgi nr 10 i 12; lubelskim okręgi nr 14, 15 i 18; lubuskim okręg nr 22; małopolskim okręgi 30, 31 i 35; mazowieckim okręgi 39, 40 i 41; opolskim nr 53; podkarpackim nr 54; podlaskim nr 59; pomorskim nr 63 i 67; śląskim nr 69, 70, 75 i 77; świętokrzyskim nr 81 oraz wielkopolskim nr 89, 90 i 95.

Do 22 okręgów przypisanych jest po dwóch senatorów, natomiast w trzech okręgach po trzech senatorów: w woj. lubelskim w okręgu nr 3 – trzech senatorów pochodzi z Lublina; w woj. pomorskim w okręgu nr 65 – trzech senatorów pochodzi z Gdańska, a w woj. śląskim trzech senatorów zamieszkuje okręg nr 76 - jeden Dąbrowę Górniczą, a dwóch Czeladź. W Legnicy mieszka obecnie dwóch senatorów – według nowego podziału Legnica będzie jednomandatowym okręgiem wyborczym. Taka sama sytuacja jest w Toruniu, Wieliczce, Płocku, Białymstoku, Katowicach, Kielcach, w Pile i Poznaniu. Każde z wymienionych miast ma aktualnie po dwóch przedstawicieli w Senacie, a w najbliższych wyborach będą one stanowić jednomandatowe okręgi. Jednomandatowy Lublin, Gdańsk oraz obszar okręgu wyborczego nr 76 obejmujący Dąbrowę Górniczą i Czeladź w powiecie będzińskim, ma obecnie po trzech senatorów. We Wrocławiu mieszka, aż czterech senatorów w najbliższych wyborach Wrocław będzie podzielony na dwa okręgi jednomandatowe. Tak samo Kraków gdzie mieszka czterech senatorów, będzie rozdzielony na dwa jednomandatowe okręgi. Warszawa ma sześciu senatorów zamieszkałych w stolicy, a będzie stanowić cztery jednomandatowe okręgi wyborcze.

W kilku przypadkach jeden okręg jednomandatowy zamieszkuje jednocześnie dwóch obecnych senatorów Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej, jak w woj. dolnośląskim w okręgu nr 3. Tu na całe województwo mające osiem mandatów w tej izbie parlamentu, tylko jeden jest przedstawicielem Prawa i Sprawiedliwości. Okręg nr 21 również zamieszkały jest przez senatorów dwóch partii, a przedstawiciel Prawa i Sprawiedliwości jest jedynym senatorem tego ugrupowania na woj. lubuskie, posiadające trzy mandaty. W okręgu nr 76 mieszka dwóch senatorów Platformy Obywatelskiej i jeden Prawa i Sprawiedliwości. Okręg nr 96 obejmuje pod względem

miejsca zamieszkania jednego senatora Prawa i Sprawiedliwości i jednego Platformy Obywatelskiej.

Po jednym senatorze z uwagi na miejsce zamieszkania na całe województwo z Platformy Obywatelskiej posiadają województwa lubelskie i świętokrzyskie. Natomiast po jednym senatorze z Prawa i Sprawiedliwości mają województwa: dolnośląskie, lubuskie, opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie. Trzy województwa; łódzkie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie do każdego jednomandatowego okręgu wyborczego mają dokładnie przypisanego jednego senatora.

Większość senatorów kadencji 2007-2011, będzie zapewne kandydować ponownie do tej izby parlamentu w okręgach jednomandatowych w układzie podobnym do przedstawionego w tabeli. Ponieważ większość senatorów Platformy Obywatelskiej podjęło decyzję o podziale na jednomandatowe okręgi, można zauważyć, że wielu z nich decydowało o swoim interesie, o swoim mandacie. Senatorowie, którzy brali udział w tworzeniu okręgów, zadbali aby ich granice były odpowiednio wytyczone.

Zgodnie z uchwalonym Kodeksem wyborczym, podziału na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej poprzez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez liczbę wybieranych senatorów, czyli przez sto. Przy czym należy uwzględnić dwie zasady, gdy uzyskany iloraz jest równy lub większy od 2 wówczas należy zmniejszyć obszar okręgu, a w przypadku gdy iloraz jest mniejszy od 0,5 należy zwiększyć obszar okręgu wyborczego.

Przepisy szczegółowe dotyczące wyborów do Senatu nie mówią z jakiego okresu ma być liczba mieszkańców konieczna do obliczenia jednolitej normy przedstawicielstwa, ale odsyła nas w sprawach nieuregulowanych w tym dziale do przepisów działu sejmowego. Tu mamy określone, że ustalenie liczby mieszkańców następuje na podstawie danych według stanu na koniec trzeciego kwartału roku poprzedzającego rok w którym upływa kadencja Sejmu. Dane te przekazywane są przez wójtów na podstawie prowadzonego i aktualizowanego rejestru wyborców.³⁷

Analizując powyższe oraz stan rejestru wyborców na dzień 30 września 2010 r. dostępny na stronach Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl możemy obliczyć jednolitą normę przedstawicielstwa (JNP). Liczba mieszkańców na ten dzień to 37 795 555.

³⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112).

Jednolita norma przedstawicielstwa (JNP):

$$37\,795\,555 : 100 = \underline{377\,955,55}$$

Wynika z tego, że w okręgu wzorcowo powinno zamieszkiwać około 378 tysięcy mieszkańców, aby zachować proporcjonalną reprezentację poszczególnym terytoriom.

Tabela 4. Podział mandatów senatorskich dla poszczególnych województw 2011 r.

Województwo	Liczba mieszkańców	Iloraz JNP po zaokrągleniu (liczba mandatów po zaokrągleniu)	Liczba mandatów wg załącznika Kodeksu wyborczego	Iloraz JNP	Liczba mandatów po odliczeniu nadliczbowych
-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
dolnośląskie	2 841 492	8	8	7,5181	7
kujawsko-pomorskie	2 051 714	5	5	5,4285	5
lubelskie	2 176 833	6	6	5,7595	6
lubuskie	1 003 708	3	3	2,6556	3
łódzkie	2 507 238	7	7	6,6337	7
małopolskie	3 264 659	9	8	8,6377	9
mazowieckie	5 115 397	14	13	13,5344	13
opolskie	1 003 083	3	3	2,6540	3
podkarpackie	2 126 530	6	5	5,6264	6
podlaskie	1 191 418	3	3	3,1523	3
pomorskie	2 205 163	6	6	5,8345	6
śląskie	4 531 993	12	13	11,9908	12
świętokrzyskie	1 284 835	3	3	3,3994	3
warmińsko-mazurskie	1 439 527	4	4	3,8087	4
wielkopolskie	3 379 364	9	9	8,9412	9
zachodniopomorskie	1 672 601	4	4	4,4254	4
RAZEM	37 795 555	102	100		100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW, rejestr wyborców na dzień 30 września 2010 r.

Kolumna nr 2 powyższej tabeli przedstawia liczbę mieszkańców poszczególnych województw na dzień 30 września 2010 r., kolumna nr 3 zaokrąglony do liczby całkowitej iloraz jednolitej normy przedstawicielstwa, natomiast kolumna nr 4 liczbę mandatów uchwaloną przez Sejm – zgodnie z Kodeksem wyborczym. Jak widać dowolność jaką ustawodawca dopuszcza w ustalaniu mandatów w poszczególnych województwach, a co za tym idzie logikę wytyczania okręgów wyborczych budzi wątpliwości. Artykuł 261 „w województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba całkowita – bez uwzględnienia ułamku, będąca ilorazem liczby

mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa, a nie większej niż wymieniona liczba całkowita powiększona o jeden.”³⁸

Jeśli wyliczoną na podstawie liczby mieszkańców – liczbę mandatów zaokrąglimy do liczby całkowitej, otrzymujemy łącznie 102 mandaty. Wprawdzie ustawa nie precyzuje komu te mandaty należałoby odjąć czy przydzielić, jednak sprawiedliwym wydaje się dokonać takiego podziału, aby dwa nadliczbowe mandaty odebrać w tych województwach, gdzie obliczone cyfry zaokrąglone do liczby całkowitej powiększonej o jeden, mają najniższe wartości po przecinku – kolumna nr 6 tabeli. Tak więc w woj. dolnośląskim zamiast ośmiu powinno być siedem mandatów senatorskich, a w woj. mazowieckim trzynaście zamiast czternastu. Analizując treść wymienionego artykułu dowolność jaka z niego wynika, daje możliwość zwiększenia liczby mandatów o jeden, bez względu na to, czy wyliczona wartość wynosi na przykład 5,00 czy 5,99; nie uwzględniając miejsc po przecinku, mandatów może być pięć lub sześć.

Rozbieżności jakie wynikają z logiki podziału mandatów, a uchwaloną przez parlament ilością tych mandatów w załączniku Nr 2 Kodeksu wyborczego – *poła zielone w powyższej tabeli* – są zatem zgodne z prawem, poza jednym wyjątkiem. Według przepisu ustawy w woj. małopolskim może to być osiem lub dziewięć; w woj. mazowieckim czternaście lub trzynaście; w woj. podkarpackim pięć lub sześć; natomiast w woj. śląskim przyznanie trzynastu mandatów nie jest w żaden sposób uzasadnione. Przydzielona sprawiedliwie bądź niesprawiedliwie liczba mandatów dla poszczególnych województw ma istotny wpływ na kształt okręgów wyborczych.

Zakładając, że Kodeks wyborczy wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r., ustawodawca być może założył, iż okręgi należy wytyczyć na przyjętych dotychczasowych zasadach. Choć ordynacja z 2001 r. nie wskazuje źródła informacji o liczbie mieszkańców, przyjęła się zasada, aby liczba ta była uwzględniana według stanu na koniec roku, poprzedzającego rok w którym upływa kadencja Sejmu i Senatu RP, a więc na dzień 31 grudnia 2010 r. Jednak różnica w liczbie mieszkańców w stosunku do poprzedniego kwartału jest na tyle mała, iż nie powoduje zmian w ilości mandatów. Na podstawie rejestru wyborców na dzień 31 grudnia 2010 r. uzyskujemy takie same liczby mandatów, jak we wcześniej omawianej tabeli, według stanu na koniec trzeciego kwartału roku 2010.

³⁸ Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 112) art. 261

Ustawodawca niesłusznie odejmuje mandaty w województwie małopolskim i podkarpackim, gdzie mandaty pominałszy miasto Kraków (podzielone na dwa okręgi i tu nie byłoby potrzeby manipulacji w granicach) zdobyłoby PiS, a dodaje w województwie dolnośląskim i śląskim, gdzie mandaty zapewne obejmie PO. Tu też identycznie jak w poprzednich obliczeniach, ilość przyznanych mandatów w województwach małopolskim, podkarpackim i dolnośląskim mieści się w granicach uchwalonego prawa, natomiast w województwie śląskim wykracza poza te granice.

Śledząc zasady jakie miały miejsce przy ustalaniu wielkości okręgów senackich, możemy obliczyć iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa, czy jest mniejszy od 0,5 równy lub większy od 2.

Tabela 5. Liczba mieszkańców przypadająca na jednomandatowy okręg wyborczy

OKRĘG WYBORCZY	LICZBA MIESZKAŃCÓW W OKRĘGU	ILORAZ (WSKANIK MANDATOWY)
<i>woj. dolnośląskie</i>		
Nr 1	286927	0,76
Nr 2	289555	0,77
Nr 3	410397	1,09
Nr 4	335977	0,89
Nr 5	339355	0,90
Nr 6	584994	1,55
Nr 7	274610	0,73
Nr 8	318198	0,84
<i>woj. kujawsko-pomorskie</i>		
Nr 9	594096	1,57
Nr 10	409165	1,08
Nr 11	339580	0,90
Nr 12	338765	0,90
Nr 13	368504	0,98
<i>woj. lubelskie</i>		
Nr 14	443631	1,17
Nr 15	423603	1,12
Nr 16	332765	0,88
Nr 17	273626	0,72
Nr 18	256977	0,68
Nr 19	444104	1,18
<i>woj. lubuskie</i>		
Nr 20	316270	0,84
Nr 21	379319	1,00
Nr 22	307631	0,81
<i>woj. łódzkie</i>		
Nr 23	402711	1,07
Nr 24	391925	1,04
Nr 25	279474	0,74
Nr 26	328667	0,87
Nr 27	364340	0,96
Nr 28	399284	1,06
Nr 29	337761	0,89
<i>woj. małopolskie</i>		
Nr 30	642662	1,70
Nr 31	417100	1,10
Nr 32	345765	0,92
Nr 33	357846	0,95
Nr 34	349000	0,92
Nr 35	370037	0,98
Nr 36	381278	1,01
Nr 37	403038	1,07

<i>woj. mazowieckie</i>		
Nr 38	491534	1,30
Nr 39	351442	0,93
Nr 40	488732	1,29
Nr 41	497342	1,32
Nr 42	400062	1,06
Nr 43	429164	1,14
Nr 44	373071	0,99
Nr 45	400936	1,06
Nr 46	390567	1,03
Nr 47	321929	0,85
Nr 48	248159	0,66
Nr 49	240039	0,64
Nr 50	484717	1,28
<i>woj. opolskie</i>		
Nr 51	402508	1,07
Nr 52	246742	0,65
Nr 53	352577	0,93
<i>woj. podkarpackie</i>		
Nr 54	351701	0,93
Nr 55	470959	1,25
Nr 56	410837	1,09
Nr 57	344178	0,91
Nr 58	548877	1,45
<i>woj. podlaskie</i>		
Nr 59	480846	1,27
Nr 60	492069	1,30
Nr 61	217595	0,58
<i>woj. pomorskie</i>		
Nr 62	446210	1,18
Nr 63	416543	1,10
Nr 64	316197	0,84
Nr 65	470557	1,25
Nr 66	330697	0,88
Nr 67	224903	0,60
<i>woj. śląskie</i>		
Nr 68	368760	0,98
Nr 69	231465	0,61
Nr 70	428519	1,13
Nr 71	342650	0,91
Nr 72	414405	1,10
Nr 73	303955	0,80
Nr 74	426980	1,13
Nr 75	256577	0,68
Nr 76	394851	1,05
Nr 77	305383	0,81
Nr 78	431518	1,14
Nr 79	324690	0,86
Nr 80	297439	0,79
<i>woj. świętokrzyskie</i>		
Nr 81	450682	1,19
Nr 82	430049	1,14
Nr 83	402938	1,07
<i>woj. warmińsko-mazurskie</i>		
Nr 84	329506	0,87
Nr 85	311867	0,83
Nr 86	388049	1,03
Nr 87	409715	1,08
<i>woj. wielkopolskie</i>		
Nr 88	411709	1,09
Nr 89	360610	0,95
Nr 90	317759	0,84
Nr 91	516424	1,37
Nr 92	393023	1,04
Nr 93	380704	1,01
Nr 94	330077	0,87
Nr 95	349322	0,92
Nr 96	320019	0,85
<i>woj. zachodniopomorskie</i>		
Nr 97	448487	1,19
Nr 98	578153	1,53
Nr 99	339548	0,90
Nr 100	304829	0,81

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Delegatur KBW na dzień 31 grudnia 2010 r.

Tabela przedstawia w lewej kolumnie numery okręgów senackich, w kolumnie środkowej liczbę mieszkańców na dzień 31 grudnia 2010 r., uzyskaną z podsumowania mieszkańców poszczególnych powiatów lub miast na prawach powiatów, wchodzących w skład danego okręgu wyborczego oraz w kolumnie z prawej strony obliczony iloraz. Jest to iloraz, jaki wynika z podzielenia liczby mieszkańców danego okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa. Wątpliwa reguła ustalania wielkości okręgów wyborczych pozwala na wybór senatora zarówno tam gdzie obszar zamieszkuje zaledwie 217 tysięcy mieszkańców, jak i tam gdzie jest ich 642 tysiące. Jak widać różnica jest bardzo duża, najmniejsza liczba mieszkańców to okręgi nr 61, 67 i 69, gdzie liczba ta waha się w granicach 217 595 do 231 465; natomiast największa, to okręgi nr 6, 9 i 30, gdzie liczba ludności wynosi 584 994 do 642 662.

Zgodnie z jednolitą normą przedstawicielstwa, która na koniec roku 2010 wynosiła 377 812 najlepszym rozwiązaniem byłoby, aby każdy okręg senacki zamieszkiwała liczba mieszkańców zbliżona do tej liczby. Jednak odchylenia jakie są przewidziane 0,5 do 2 od tej normy, czyli **minimum 188 906** mieszkańców, a **maksimum 755 624** pokazują jak podział ten jest niesprawiedliwy. Oznacza to, że okręg zamieszkały przez 755 tysięcy mieszkańców – mający jednego reprezentanta w Senacie, można też podzielić na cztery okręgi, gdzie **ta sama ilość mieszkańców będzie miała czterech reprezentantów** w tej izbie parlamentu. Odchylenia są znakomitym narzędziem do manipulacji granicami okręgów wyborczych.

Łatwo można zauważyć, że blisko siebie znajdują się okręgi o zbliżonych wartościach minimalnych i maksymalnych. Na przykład w województwie **dolnośląskim**, gdzie powinniśmy wybierać siedmiu, a nie jak w załączniku kodeksu ośmiu senatorów:

- okręg nr 6 obejmujący obszary powiatów: górowski, milicki oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wołowski i wrocławski – o liczbie ludności 584 994,
- okręg nr 7 – obejmujący część miasta Wrocław – o liczbie ludności 274 610,
- okręg nr 8 - obejmujący część miasta Wrocław – o liczbie ludności 318 198.



Równie dobrze można by podzielić ten obszar (stanowiący w całości jeden okręg sejmowy) tak, aby miasto Wrocław było jednym okręgiem jedno-mandatowym o łącznej liczbie ludności 592 808. Natomiast okręg nr 6 o liczbie ludności niewiele mniejszej (584 994), obejmujący dziewięć powiatów, podzielić na dwa okręgi.

Województwo **małopolskie** po wyborach 2011 roku, powinno reprezentować dziewięciu senatorów, a nie ośmiu jak stanowi załącznik Kodeksu wyborczego. Tu będziemy mieć okręg Nr 30, w którym w skali kraju mieszka największa liczba ludności **642 662**. Okręg obejmujący **powiaty: chrzanowski, myślenicki, oświęcimski, suski i wadowicki**, który można by podzielić na dwa odrębne okręgi wyborcze. Stanowi on w całości okręg sejmowy z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej w Krakowie.

Tuż obok znajdują się okręgi, które będzie obsługiwać ta sama komisja, będące w całości okręgiem sejmowym:

- okręg Nr 31 obejmujący obszary powiatów: krakowski, miechowski i olkuski – o liczbie ludności 417 100,
- okręg nr 32 – obejmujący część miasta Kraków – o liczbie ludności 345 765,
- okręg nr 33 - obejmujący część miasta Kraków – o liczbie ludności 357 846.



Ewentualnie pozostając przy liczbie ośmiu senatorów dla województwa małopolskiego, dlaczego nie połączyć miasta Krakowa w jeden okręg, a pobliskiego okręgu Nr 30 – obejmującego powiaty chrzanowski, myślenicki, oświęcimski, suski i wadowicki, nie podzielić na dwa odrębne.

Najniższa liczba ludności 217 595 mieszka wedle nowego podziału w okręgu Nr 61 w województwie **podlaskim**, obejmującym obszar powiatów: bielski, hajnowski, siemiatycki i wysokomazowiecki.

Sąsiednie okręgi zamieszkuje ponad dwukrotnie więcej ludności:

- okręg nr 59 – 480 846 mieszkańców
- okręg nr 60 – 492 069 mieszkańców
- okręg nr 61 – **217 595** mieszkańców.



Podlaskie, jako jedno z czterech województw w kraju, stanowi w całości sejmowy okręg wyborczy. Daje to możliwość podziału na różne sposoby. Do tej pory był to trzy-mandatowy okręg senacki, gdzie start Włodzimierza Cimoszewicza powodował, iż walka toczyła się o dwa mandaty senatorskie, jakie objęła w ostatnich wyborach parlamentarnych PiS. Obecny podział nie ma nic wspólnego z podziałem z przed reformy administracyjnej, choć taki wydawałby się słuszny. To znaczy zachowujący w jakiś sposób podział ówczesnych województw na okręg białostocki, łomżyński i suwalski. Jednak śledząc wyniki w ostatnich wyborach sejmikowych, jakie zostały przeprowadzone w 2010 r. (w wyborach do Senatu 2007 przez kandydaturę Cimoszewicza, nie ma jak zbadać poparcia dla innych ugrupowań), obecny podział zmniejsza szanse PiS na zdobycie tu mandatu senatorskiego. Przy takiej konfiguracji, połączeniu powiatów Suwalszczyzny – gdzie zdecydowane poparcie ma PO z powiatami łomżyńskimi – z przewagą poparcia dla PiS, jest ogromna szansa na zdobycie mandatu przez PO w okręgu nr 59. Również w okręgu nr 60 gdzie miasto Białystok w wyborach sejmikowych okazuje sympatię do PO, szansa na mandat senatorski dla tej partii jest duża. Okręg nr 61 można z góry założyć, że będzie reprezentować w Senacie Włodzimierz Cimoszewicz.

Województwo podkarpackie po jesiennych wyborach 2011 roku powinno reprezentować sześciu senatorów. Jednak załącznik Kodeksu wyborczego stanowi o pięciu jednomandatowych okręgach senatorskich. Patrząc na niezmiennie poparcie

tego regionu dla PiS nasuwa się myśl, że mandatów senatorskich w rękach tej partii będzie hipotetycznie tylko pięć, zamiast sześciu.

W niezrozumiały sposób podzielony został dotychczasowy okręg nr 9, gdzie część obszaru miasta Łodzi jest odrębnym okręgiem nr 23, a druga część obszaru miasta łącznie z powiatem brzezińskim i łódzkim wschodnim stanowi okręg nr 24. Nie narusza to dotychczasowego podziału na okręgi sejmowe, ale jest dość dziwnym tworem. Szczególnie zważywszy na fakt, że podział został dokonany na nieaktualnym stanie prawnym podziału miasta na jednostki pomocnicze, który obowiązywał do 2005 roku. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 102, poz. 588) wprowadza korektę podziału Łodzi w okręgu senackim Nr 23 i Nr 24 według aktualnego wykazu osiedli zgodnie ze stanem prawnym podziału na jednostki pomocnicze.

Przy zastosowaniu uchwalonego przez parlament podziału na okręgi wyborcze, można dokonać symulacji wyników wyborczych, przy takim założeniu, że wyborcy będą przede wszystkim kierować się poparciem dla danego ugrupowania. Gdy wykorzystamy wyniki wyborcze do Senatu z 2007 r. i założymy, że wyborcy głosowaliby na kandydatów tych samych ugrupowań, które wówczas poparli możemy wywnioskować, że zmiana ta nie ma większego znaczenia w okręgu, gdzie zdecydowane poparcie ma jedna partia.

Na przykład w przypadku dwumandatowego najbliższego okręgu nr 13 w wyborach do Senatu zwyciężyli dwaj kandydaci zgłoszeni przez KW Prawo i Sprawiedliwość.

Tabela 6. Wyniki wyborów do Senatu 2007 r.

Nr	Imię	Nazwisko	Zgłoszony przez	Miejsce zamieszkania	Głosów
1	Franciszek	Adamczyk	KW Platforma Obywatelska RP	Lipnica Wielka	84099
2	Kazimierz	Fałowski	KW UPR	Nowy Sącz	10981
3	Stanisław	Kogut	KW Prawo i Sprawiedliwość	Stróże	162139
4	Stanisław	Sas	KKW LiD - Lewica i Demokraci	Mizerna	30396
5	Tadeusz Wojciech	Skorupa	KW Prawo i Sprawiedliwość	Podczerwone	107261
6	Józef Antoni	Wiktor	KKW LiD - Lewica i Demokraci	Nowy Sącz	24312
7	Leszek	Zegzda	KW Platforma Obywatelska RP	Nowy Sącz	58109

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego

Okręg ten na najbliższe wybory został podzielony na dwa okręgi jednomandatowe:

- okręg nr 36 obejmujący powiaty – limanowski, nowotarski i tatrzański
- okręg nr 37 obejmujący powiaty – gorlicki, nowosądecki oraz miasto Nowy Sącz.

Tabela 7. Symulacja wyników wyborów przy wykorzystaniu wyników wyborów do Senatu z 2007 r. w podziale na jednomandatowe okręgi

Nr okręgu	PO	UPR	PiS	LiD
36	74333	4516	124013	20827
	33,2%	2,0%	55,4%	9,3%
37	67875	6465	145387	33881
	30,3%	2,9%	65,0%	15,1%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników wyborów do Senatu RP z 2007 r.

W tabeli podano liczbę otrzymanych głosów na poszczególne ugrupowania jakie brały udział w wyborach w 2007 r. oraz wyniki w procentach. Hipotetyczny wynik wyborów w okręgu wyborczym nr 36 dla PiS 55,4 % głosów, a w okręgu wyborczym nr 37 dla tego samego ugrupowania 65,0% głosów. W obydwu okręgach zwycięża PiS.

Porównawczo w przypadku podziału Warszawy, dużej aglomeracji, która tworzyła okręg czteromandatowy i w 2007 r. trzy mandaty senackie zdobyła PO, a jeden PiS, skutek podziału na okręgi jednomandatowe jest widoczny. Wyniki symulacji (z pominięciem wyników z zagranicy) wskazują, że Platforma Obywatelska ma szanse na zwycięstwo we wszystkich czterech okręgach.

Tabela 8. Symulacja wyników wyborów przy wykorzystaniu wyników wyborów do Senatu z 2007 r. w podziale na jednomandatowe okręgi.

Nr okręgu	PO	LiD	PiS	Nowa Wizja Polski	PSL
42	306 825	150 012	195 161	8 456	32 098
	44,3%	21,7%	28,2%	1,2%	4,6%
43	398 265	184 159	190 637	8 419	37 487
	48,6%	22,5%	23,3%	1,0%	4,6%
44	328 064	145 072	182 535	7 975	35 072
	47,0%	20,8%	26,1%	1,1%	5,0%
45	335 810	160 970	190 104	8 630	34 541
	46,0%	22,0%	26,0%	1,2%	4,7%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników wyborów do Senatu RP z 2007 r.

Tabela przedstawia liczbę otrzymanych głosów na poszczególne ugrupowania biorące udział w wyborach w 2007 r. i wyniki w procentach. Przepuszczalny wynik

wyborów daje Platformie Obywatelskiej najlepszy wynik we wszystkich czterech jednomandatowych okręgach wyborczych: okręg nr 42 - 44,3 % głosów, okręg nr 43 – 48,6 % głosów, okręg nr 44 – 47,0 % i okręg nr 45 – 46,0 % głosów.

Okazuje się, że okręgi senackie mogą być wyznaczone w sposób naruszający zasadę równości wyborów, gdzie siła głosu powinna być jednakowa. Zachwianie idei równości materialnej wyborów jest równoznaczne z zachwianiem idei wyborów sprawiedliwych. Wprawdzie Konstytucja milczy na temat równości w przypadku wyborów do Senatu, ale nie musi to wcale oznaczać, że wybory te mogą być nierówne. Przepisy art. 255 Kodeksu też pomijają zasadę równości mówią, że wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W praktyce jednak konkretne rozwiązania senackiego systemu wyborczego powinny być skonstruowane zgodnie z zasadą równości. Miejsca senatorskie powinny być dystrybuowane w okręgach według tej zasady. Równy podział na okręgi wyborcze zawiera się w logice demokratycznego systemu przedstawicielskiego, gdzie wyborca ma taką samą siłę wywierania wpływu na ostateczny wynik wyborów.

Artykuł 261, który umożliwia dokonania takiego podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze, aby iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa mieścił się pomiędzy 0,5, a 2 jest doskonałym narzędziem do manipulacji w wytyczaniu granic okręgów wyborczych, dla osiągnięcia określonego wyniku wyborów. Tam gdzie tylko jest możliwe, a szanse na zwycięstwo ma partia rządząca dodaje się mandaty przysługujące poszczególnym województwom, a zabiera tam gdzie poparciem cieszy się opozycja. Wytycza się okręgi w nie uzasadniony sposób, aby zwiększyć szanse na zdobycie jak największej ilości miejsc w Senacie.

Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu w najbliższych wyborach parlamentarnych jest wyraźnie kolejną ustawą, w sposób istotny zmieniającą prawo wyborcze na krótko przed wyborami. Zmieniającą reguły wyborczej gry w celu uzyskania doraźnej poprawy szans wyborczych, konkretnego ugrupowania. Dodatkowo w procesie legislacyjnym zainicjowaną w trybie poprawek Senatu, co nie powinno mieć miejsca, przy tak istotnej zmianie prawa wyborczego. Poprawkę wprowadzoną w ostatniej chwili, przed senatorów Platformy Obywatelskiej, posiadających większość zarówno w Senacie jak i w Sejmie.

Rozdział III. Okręgi wyborcze w wyborach samorządowych

3.1 Wybory do rad gmin

Od trzynastu lat funkcjonuje trójszczeblowy podział terytorialny państwa, w którym obok istniejących od dwudziestu lat gmin, funkcjonują samorządowe powiaty i województwa. Utrwały się przyjęte w 1990 roku idee samorządu terytorialnego, a przede wszystkim samodzielność samorządu od administracji państwowej, która wyraża się wykonywaniem wszystkich lokalnych zadań publicznych. Wyodrębnienie samorządu terytorialnego i jego samodzielność, utrwalają co cztery lata przeprowadzane wybory organów samorządowych, zarówno przedstawicielskich jak i wykonawczych.³⁹

3.1.1. Tworzenie okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin

Pojawienie się idei samorządu terytorialnego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zarówno dla opozycji, która właśnie przejmowała władzę, jak i dla obozu jeszcze rządzącego wcale nie była rzeczą oczywistą. Zarówno organizacja terytorialna kraju, jak i organizacja życia zbiorowego nie znajdowały większego zainteresowania wśród ówczesnych elit, zupełnie oderwanych od realnych problemów społeczeństwa.⁴⁰ Zmiany Konstytucji PRL w kwietniu i grudniu 1989 roku otworzyły drogę do przygotowania i uchwalenia 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawa ta kreująca nową jakościowo formę organizacji i funkcjonowania społeczeństw lokalnych, była jedną z bardziej doniosłych decyzji ustrojowych. Podstawową rolę w przeprowadzeniu reformy odegrała wiedza i przygotowanie ekspertów, którzy dzięki swym kwalifikacjom stworzyli nowy model funkcjonowania władzy publicznej i odbudowy społeczności lokalnej. Wprowadzenie ustrojowej ustawy samorządowej, tworzącej samorząd na najniższym szczeblu społeczeństwa lokalnego - gminy, wyzwoliło konieczność uchwalenia odpowiedniej ordynacji wyborczej. Uczestnicy prac legislacyjnych stawali przed koniecznością rozwiązywania nowych problemów z zakresu współczesnego polskiego prawa wyborczego, towarzyszyły tym pracom nie małe emocje wyzwalane przez spory merytoryczne, które

³⁹ J. Morwidłko, *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, Toruń, 2-3 lutego 2011, s. 99.

⁴⁰ J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Nowy Sącz – Kraków 2002, s. 26.

rozwiązywano w duchu „kompromisu”.⁴¹ Pakiet uchwalonych ustaw obejmował również ustawę z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96). Na podstawie przepisów tej ustawy w dniu 27 maja 1990 r. odbyły się pierwsze wybory do rad gmin. Przyjęty system wyborczy dzielił gminy na dwie grupy w zależności od liczby mieszkańców. Większościowe były wybory w gminach do 40 tysięcy mieszkańców. Okręgi wyborcze były w nich jednomandatowe, wybór dokonywał się w systemie większości zwykłej.⁴² Natomiast w gminach powyżej 40 tysięcy mieszkańców radni w liczbie 5 – 10 wybierani byli w wielomandatowych okręgach, przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego metodą Saint-Laguë. Liczbę wybieranych radnych do danej rady gminy określała ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95):

- piętnastu w gminach do 4 tysięcy mieszkańców,
- osiemnastu w gminach do 7 tysięcy mieszkańców,
- dwudziestu w gminach do 10 tysięcy mieszkańców,
- dwudziestu dwóch w gminach do 15 tysięcy mieszkańców,
- dwudziestu czterech w gminach do 20 tysięcy mieszkańców,
- dwudziestu ośmiu w gminach do 40 tysięcy mieszkańców,
- trzydziestu dwóch w gminach do 60 tysięcy mieszkańców,
- trzydziestu sześciu w gminach do 80 tysięcy mieszkańców,
- czterdziestu w gminach do 100 tysięcy mieszkańców,
- czterdziestu pięciu w gminach do 200 tysięcy mieszkańców,

oraz po pięciu na każde rozpoczęte 100 tysięcy mieszkańców, nie więcej niż stu radnych.⁴³

Artykuły 11 – 14 Ordynacji wyborczej do rad gmin, definiowały szczegółowe zasady kształtowania okręgów wyborczych. Podstawą było, aby przy ustalaniu okręgów wyborczych uwzględniać przestrzenne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wyznaczające więzi oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli zamieszkujących na obszarze tworzonego okręgu. W gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym miało być sołectwo lub kilka sołectw. Natomiast podział sołectwa na dwa lub więcej okręgów, mógł nastąpić tylko w przypadku konieczności, dla zachowania normy

⁴¹J. Morwidłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990-2000 [w] Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, PKW, maj 2000, s. 156.

⁴²M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 76.

⁴³Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

przedstawicielskiej. Normę tą ustalano poprzez podzielenie liczby mieszkańców gminy lub miasta przez przyznaną dla danej rady liczbę wybieranych radnych. Przy tworzeniu okręgów wyborczych należało bezwzględnie przestrzegać jednakowej normy przedstawicielstwa, a odstępstwa w od niej mogły wahać się w granicach 20 procent, jeżeli miało to uzasadnienie tylko w przypadku łączenia sołectw lub dzielenia na więcej okręgów. Podmiotem uprawnionym do podziału na okręgi, ich granice i liczbę wybieranych radnych w przypadku okręgów wielomandatowych, na wniosek zarządu gminy bądź miasta, był wojewódzki komisarz wyborczy.⁴⁴

Mechanizmy instytucjonalne regulujące wybory samorządowe w 1994 r., w tym również zasady kształtowania okręgów wyborczych nie uległy istotnym zmianom. W związku z reformą samorządową wybory w 1998 r. odbywały się już nie tylko na szczeblu gminnym, lecz również powiatowym i wojewódzkim w oparciu o nową ordynację wyborczą. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. (Dz. U. 95, poz. 602) – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, tworzy prawne ramy przeprowadzenia wyborów samorządowych w latach 1998-2014. Przyjęty system wyborczy utrzymuje podział gmin na dwie grupy. W gminach do 20 tysięcy mieszkańców wybory odbywają się według formuły większościowej. Jest to system większości względnej, jednak w miejsce uprzednio wyłącznie okręgów jednomandatowych, wprowadzono także okręgi wielomandatowe, maksymalnie pięć mandatów. W gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców podział mandatów odbywa się według formuły proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych w których wybiera się 5 – 10 radnych. Podział mandatów w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców, odbywał się z zastosowaniem w ramach formuły proporcjonalnej niestosowanej wcześniej w wyborach samorządowych metody d'Hondta. Nowością było wprowadzenie 5 procentowego progu wyborczego.⁴⁵

Artykuły 89 – 94 nowej ustawy określają szczegółowe zasady wytyczania okręgów wyborczych do rad gmin. Zgodnie z ordynacją, tak jak w poprzednich przepisach, okręgi wyborcze do rad gmin tworzone są na zasadzie terytorialnej, z uwzględnieniem jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej poprzez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez ustaloną dla tej rady liczbę wybieranych radnych. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru gminy. W gminach na terenach wiejskich

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96).

⁴⁵ M. Stec, K. Małyś-Sulińska, *Wybory i referenda lokalne, Aspekty prawne i politologiczne*, Warszawa 2010, s. 18.

okręgiem wyborczym jest sołectwo. Dopuszczalne jest łączenie sołectw w celu utworzenia okręgu wielomandatowego, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Natomiast podział sołectwa na dwa lub więcej okręgów wyborczych jest możliwy jedynie wtedy, gdyby liczba radnych wybieranych w danym sołectwie była większa od maksymalnej dopuszczalnej liczby wybieranych radnych w okręgu. W miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych należało uwzględniać utworzone jednostki pomocnicze (dzielnice, osiedla). Poprzednia ordynacja określała przy wytyczaniu okręgów wyborczych, dopuszczalne odstępstwa od normy przedstawicielstwa w granicach 20 procent, nowa ordynacja nie precyzuje zasad jakie mają być przestrzegane przy tworzeniu okręgów. Podmiotem uprawnionym do podziału na okręgi, ich granice i liczbę wybieranych radnych, na wniosek wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta jest rada gminy. Zmiany w obowiązującym podziale gminy na okręgi wyborcze są dopuszczalne wyłącznie w przypadku zmiany w podziale terytorialnym gminy lub zmiany liczby mieszkańców danej gminy i mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rady. Natomiast liczbę radnych wybieranych do rad ustala, odrębnie dla każdej rady, wojewoda, po porozumieniu z wojewódzkim komisarzem wyborczym, na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, według stanu ewidencji ludności na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone.⁴⁶

Wybory do rad gmin przeprowadzone w 2002 roku, odbyły się na zmienionych przez ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984), zasadach co do podziału na okręgi wyborcze. Artykuł 82 wymienionej ustawy wprowadził zmiany do Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Dodano możliwość dokonywania zmian w podziale na okręgi w przypadku zmiany liczby radnych w radzie gminy oraz w przypadku zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych. Uściślono zasady podziału mandatów z uwzględnieniem jednolitej normy przedstawicielstwa, poprzez dodanie norm określających jak postępować przy obliczaniu mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych. Ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu równe lub większe od $\frac{1}{2}$ wynikające z zastosowania normy

⁴⁶ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602).

przedstawicielstwa należy zaokrąglić w górę do liczby całkowitej. Jeżeli w wyniku tego postępowania liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższałaby liczbę wybieranych radnych do danej rady, wówczas mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach, gdzie norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Natomiast gdy liczba ta byłaby mniejsza, dodatkowe mandaty należałoby przydzielić tym okręgom, w których norma przedstawicielstwa jest największa.⁴⁷

Istotną zmianą mającą wpływ na kształt okręgów wyborczych, była liczba radnych wybieranych do rad. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 45, poz. 497), zmniejszyła liczbę radnych do rady gminy do maksimum sześćdziesięciu. Zmieniono liczbę wybieranych radnych w okręgach od 8 – 12 radnych w tych jednostkach w których wybory odbywały się według formuły proporcjonalnej, czyli w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców. Ówczesny Sejm dokonał również wygodnej dla siebie, dążącej do maksymalizacji zysków wyborczych dla swojej partii, zmiany metody podziału mandatów na Saint-Laguë. Jednak przepisy te nie miały zastosowania w żadnych wyborach samorządowych, gdyż w dniu 15 lutego 2002 r. uchwalono kolejną zmianę ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 23, poz. 220), zmieniającą liczbę radnych na: piętnastu w gminach do 20 tysięcy mieszkańców oraz dwudziestu jeden w gminach do 50 tysięcy mieszkańców, dwudziestu trzech w gminach do 100 tysięcy mieszkańców, dwudziestu pięciu w gminach do 200 tysięcy mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 tysięcy, nie więcej niż czterdziestu pięciu radnych.

Tą nowelizacją ordynacji przywrócono metodę d'Hondta oraz wprowadzono również zmianę od 5 do 8 wybieranych radnych w okręgach, w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców.⁴⁸ Tym samym wybory radnych do rad gmin mogły się odbyć na takich samych zasadach jak poprzednio.

Kolejne wybory do rad gmin w 2006 r. i 2010 r. przeprowadzone były na niezmiennych zasadach podziału na okręgi. Nowością w ordynacji samorządowej w 2006 r. było wprowadzenie, tuż przed wyborami, instytucji blokowania list kandydatów w gminach w których wybory odbywają się według formuły

⁴⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. – o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984).

⁴⁸ Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. – o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 23, poz. 220).

proporcjonalnej. Dwa (lub więcej) komitety wyborcze mogły poprzez umowę utworzyć jedną grupę list kandydatów w danej jednostce samorządu, w celu wspólnego udziału w podziale mandatów. W przypadku uzyskania co najmniej 10% ważnie oddanych głosów w skali gminy i powiatu w wyborach do tych rad oraz 15% w skali województwa w wyborach do sejmiku, grupa miała prawo do sumowania głosów oddanych na poszczególne listy wchodzące w jej skład.⁴⁹ Mechanizm niezrozumiały dla przeciętnego wyborcy, który sprawiał, że do rad gmin powyżej 20 tysięcy wchodziło kandydaci, którzy uzyskali znacznie mniej głosów, od startujących z innych list, które nie zebrały łącznie z całym blokiem co najmniej 10% ważnie oddanych głosów. Blokowanie to eliminowało z samorządu terytorialnego lokalne komitety wyborcze. W 2008 r. uchylono ten niefortunny przepis.

Kodeks wyborczy, który będzie obowiązywać w wyborach do rad gmin następnej kadencji, to znaczy w roku 2014, wprowadza zmiany w podziale na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin. We wszystkich gminach nie będących miastem na prawach powiatu, wybory będą odbywać się w okręgach jednomandatowych z formułą większości zwykłej. A zatem w każdym okręgu będziemy wybierać jednego przedstawiciela do rady gminy. Natomiast w wyborach do rady w mieście na prawach powiatu, zmiana dotyczy jedynie liczby wybieranych radnych od 5 do 10, a zatem będą to jak dotychczas okręgi wielomandatowe, przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego. Porównawczo do przepisów obecnie obowiązującej ordynacji, artykuł 417 zmienia zapis, iż na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy, a nie sołectwo. Jednostki pomocnicze gminy można łączyć w celu utworzenia okręgu, lub dzielić na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeśli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Jednostkę pomocniczą dzieli się na więcej okręgów, również w przypadku, gdy w gminie nie będącej miastem na prawach powiatu liczba radnych wybieranych w danej jednostce byłaby większa od 1 lub w mieście na prawach powiatu liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 10. Zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane między innymi w przypadku zmiany granic jednostek pomocniczych gminy.⁵⁰

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 września 2006 r. – o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1127).

⁵⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112).

3.1.2. Okręgi wyborcze na przykładzie wyborów do Rady Miejskiej w Grybowie.

W wyborach do rad gmin przeprowadzonych w 1990 roku Grybów miasto łącznie z gminą wiejską stanowiło jednostkę samorządu terytorialnego, gdzie wybierano osiemnastu radnych w okręgach jednomandatowych. 1 lipca 1991 roku rozdzielono miasto i gminę wiejską na dwie odrębne jednostki. W związku z powyższym należało przeprowadzić wybory uzupełniające dla powstałej jednostki samorządu. Wytyczone wówczas dla przeprowadzenia wyborów do Rady Miejskiej w Grybowie okręgi były jednomandatowe. Miasto Grybów w ówczesnym prawie wyborczym, stanowiło jednostkę samorządu terytorialnego zaliczaną do grupy gmin z ludnością do 40 tysięcy mieszkańców, gdzie wybory odbywały się w systemie większości zwykłej w okręgach jednomandatowych. Natomiast radnych zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym w gminach w przedziale od 4 do 7 tysięcy mieszkańców wybierano w liczbie osiemnastu. W wyborach powszechnych miasto Grybów podzielone byłoby na osiemnaście okręgów jednomandatowych. Ponieważ w wyborach do Rady Miasta i Gminy Grybów w 1990 r. wybrano 11 radnych zamieszkałych na terenie gminy Grybów i 7 radnych z miasta Grybowa, zostawali oni radnymi w nowoutworzonych jednostkach zależnie od swojego miejsca zamieszkania. A zatem wybory do Rady Miejskiej w Grybowie przeprowadzone w 1991 r. były wyborami uzupełniającymi. W związku z powyższym w wyborach tych należało wybrać 11 radnych.

Wojewódzki Komisarz Wyborczy w Nowym Sączu, na wniosek Zarządu Miasta i Gminy dokonał podziału miasta na 11 jednomandatowych okręgów wyborczych dla przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Na podstawie ówczesnej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96), należało przestrzegać jednakowej normy przedstawicielstwa, obliczonej poprzez podzielenie liczby mieszkańców miasta przez liczbę 11 wybieranych radnych.⁵¹ Według dokumentacji archiwalnej Urzędu Miasta Grybowa liczba mieszkańców na podstawie której dokonano obliczeń to 6 272 osoby.

Jednakowa norma przedstawicielstwa :

6 272 : 11 = 570

⁵¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96).

Na terenie miasta stosownie do liczby mieszkańców – jeden okręg wyborczy winien liczyć 570 osób, a dopuszczalne 20 % odchylenia od normy – mogły wahać się od 456 – 684.

Tabela 9. Podział Grybowa na jednomandatowe okręgi wyborcze – wybory 1991 r.

MIASTO GRYBÓW - podział z 1991 r. – liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 1990 r.		
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców
1, 2, 3	Biała Wyżna	1410 : 3 okręgi = 470
4	ulice: Kasprzaka, Moniuszki, Węgierska, Słoneczna, Marchlewskiego, Strzylawki	551
5	ulice; Wyspiańskiego, 600-lecia bloki 1-7, Grunwaldzka, Sawickiej, Wąska	666
6	ulica Gen. Bema 1, 3, 4, 5	584
7	ulice: Akacjowa, Topolowa, Kościelna, Leszczynowa, Klonowa, Dąbowa, Rynek, Kilińskiego	594
8	ulice: Zdrojowa, Spokojna, Turystyczna, Równie, Grottgera, Kolejowa, Parkowa, Zielona	564
9	ulice: Cicha, Cmentarna, Ogrodowa, Kazimierza Wielkiego, Poczтова, Jakubowskiego, Dzierżyńskiego, Chłodna, Zacisze, Szkolna, Wiejska, Na Stoku	596
10	ulice: Czerwona Góra, Sośnie Dolne, Sośnie Górne, Kościuszki	687
11	bloki: IV Grunwaldzka, I - Sawickiej, II - Bema, os. XXX-lecia	620

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów archiwalnych Urzędu Miejskiego w Grybowie

Według przedstawionego powyżej podziału, wszystkie okręgi wyborcze utworzone dla przeprowadzenia wyborów radnych w 1991 roku, spełniały warunki określone w ustawie.

Mechanizmy prawne regulujące zasady kształtowania okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin przeprowadzonych w 1994 roku nie uległy zmianom. Ale dla wyboru Rady Miejskiej w Grybowie następnej kadencji w 1994 r. Zarząd Miasta Grybowa zaproponował nowy podział na okręgi wyborcze. Konieczność nowego dzielenia wynikała z ustalonych według liczby mieszkańców, ilości wybieranych radnych w wysokości 18. Według dokumentacji archiwalnej Urzędu Miasta Grybowa na terenie miasta na koniec 1993 roku zamieszkiwało 6 498 osób.

Jednakowa norma przedstawicielstwa :

6 498 : 18 = 361

Stosownie do liczby mieszkańców – jeden okręg wyborczy winien liczyć 361 osób, a dopuszczalne 20 % odchylenia od normy, mogły wahać się od 289 - 433 osób.

Tabela 10. Podział Grybowa na jednomandatowe okręgi wyborcze – wybory 1994 r.

MIASTO GRYBÓW - podział z 1994 r. – liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 1993 r.		
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców
1	część osiedla Biała Wyżna	349
2	część osiedla Biała Wyżna	375
3	część osiedla Biała Wyżna	387
4	część osiedla Biała Wyżna	346
5	ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	419
6	ulice: Turystyczna, Zdrojowa, Spokojna, czerwona Góra	395
7	ulice: Kościuszki, Grottgera, Równie	321
8	ulice: Akacyjowa, Klonowa, Leszczynowa, Kościelna, Topolowa	347
9	ulice: Jakubowskiego, Dębowa, Chłodna, Wiejska, Szkolna, Zacisze, Kochanowskiego	310
10	ulice: Rynek, Kilińskiego, Węgierska Nr 4,5,8, Ogrodowa, Cmentarna, Cicha, Na Stoku	394
11	ulice: Strzylawki, Węgierska od Nr 9, Słoneczna, Górki, Moniuszki	431
12	ulice: Kazimierza Wielkiego, Przedmieście, Poczтовая	327
13	ulice; Grunwaldzka (z wyłączeniem bloków Nr 1, 2 i 43), Parkowa, Wąska, Zielona, Kolejowa)	300
14	ulica Grunwaldzka Nr 43	327
15	ulica 600-lecia - bloki 1-5 i 7	341
16	ulice: Wyspiańskiego (z Nr 6 blok na os. 600-lecia), Armii Krajowej (z blokiem Nr 30 na os. XXX-lecia)	322
17	ulica Gen. Bema Nr 2 i 3	377
18	ulica Gen. Bema Nr 1,4,5	430

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów archiwalnych Urzędu Miejskiego w Grybowie

Powyższa tabela przedstawia podział miasta na jednomandatowe okręgi wyborcze. Najmniejszy okręg zamieszkały jest przez 300, natomiast największy przez 431 osób. Cyfry te mieszczą się w dopuszczalnych 20% odchyleniach od jednakowej normy przedstawicielstwa.

Nowa Ordynacja wyborcza – ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. (Dz. U. 95, poz. 602), stanowiąca podstawy prawne do przeprowadzenia wyborów samorządowych w 1998 r. wymusiła na Zarządzie Miasta Grybowa kolejną zmianę granic oraz liczby okręgów wyborczych. Wprowadzono przepis art. 89, ust. 4, wymuszający podział z uwzględnieniem utworzonych na terenie miasta jednostek pomocniczych, czyli osiedli w Grybowie. Osiedle jako jednostka pomocnicza według nowych przepisów powinno stanowić jeden okręg. Grybów zakwalifikowany został do grupy gmin do 20 tysięcy mieszkańców, gdzie wybory jak poprzednio przeprowadzane są w systemie większościowym, ale już nie tylko w okręgach jednomandatowych, ale również w wielomandatowych. Prawo dopuszcza możliwość wykrawania okręgów

jednomandatowych, albo wielo- maksymalnie pięciomandatowych. Zarząd Miasta Grybowa jako podmiot uprawniony według nowej ordynacji, uchwałą Nr 260/98 z dnia 12 sierpnia 1998 r. dokonał podziału miasta Grybowa na okręgi wyborcze. Ustalenie liczby radnych musiało opierać się na podstawie ilości mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania rady, według stanu ewidencji ludności na koniec roku, poprzedzającego rok w którym wybory miały być przeprowadzone.⁵² Na podstawie danych ewidencji liczba ta wynosiła 6 465 osób. A zatem dzieląc liczbę mieszkańców miasta przez ustaloną liczbę wybieranych radnych, która dla Grybowa wynosi osiemnaście, otrzymujemy jednolitą normę przedstawicielstwa:

Norma przedstawicielstwa :	
6 465	: 18 = 359,17

Tabela 11. Podział Grybowa na okręgi wyborcze – wybory 1998 r.

MIASTO GRYBÓW - podział z 1998 r. – liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 1997 r.					
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Mandaty
1	4	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 476	4,11	4
2	1	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	418	1,16	1
3	1	Miasto Grybów: Osiedle Strzylawki	212	0,59	1
4	2	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Czerwona Góra, Grottgera, Kościuszki, Równie, Spokojna, Turystyczna, Zdrojowa	718	2,00	2
5	4	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Chłodna, Cicha, Cmentarna, Dębowa, Górki, Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Kochanowskiego, Moniuszki, Na Stoku, Ogrodowa, Poczta, Przedmieście, Rynek, Słoneczna, Szkolna, Węgierska, Wiejska, Zacisze	1283	3,57	4
6	3	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Akacjowa, Armii Krajowej (bez Nr 30 - blok Na Osiedlu XXX-lecia), Grunwaldzka (bez Nr 43 - blok na Osiedlu XXX-lecia), Klonowa, Kolejowa, Kościelna, Leszczynowa, Parkowa, Topolowa, Wąska, Wyspiańskiego, Zielona, 600-lecia	1 105	3,08	3
7	3	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Armii Krajowej Nr 30, Gen. Bema, Grunwaldzka Nr 43	1 253	3,49	3
Ogółem:	18		6 465	18	18

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów archiwalnych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Powyższa tabela przedstawia podział Grybowa na okręgi wyborcze według załącznika do uchwały Nr 260/98 Zarządu Miasta Grybowa z dnia 12 sierpnia 1998 roku oraz obliczenia mandatów dla poszczególnych okręgów jakie wynikają z podzielnia liczby mieszkańców okręgu, przez jednolitą normę przedstawicielstwa.

⁵² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602).

Według podziału na siedem okręgów wyborczych przeprowadzono wybory do Rady Miejskiej w Grybowie w 1998 r.

W związku ze zmniejszeniem przez ustawodawcę liczby wybieranych radnych w wyborach do rad gmin przeprowadzonych w 2002 roku, w tym konkretnym przypadku dla Grybowa z osiemnastu do piętnastu (w gminach do 20 tysięcy mieszkańców), należało dostosować okręgi wyborcze do obowiązującego prawa.⁵³ Rada Miejska w Grybowie na wniosek wójta, według stanu liczby mieszkańców na dzień 31 grudnia 2001 roku, Uchwałą Nr LI/272/2002 z dnia 9 lipca 2002 r. podzieliła miasto na pięć okręgów wyborczych. Liczba mieszkańców to 6 521.

Norma przedstawicielstwa :	
6 521	: 15 = 434,73

Tabela 12. Podział Grybowa na okręgi wyborcze – wybory 2002 r.

MIASTO GRYBÓW - podział z 2002 r. – liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 2001 r.					
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Norma okręgowa
1	3	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 503	3,46	501
2	1	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	394	0,91	394
3	1	Miasto Grybów: Osiedle Strzylawki	218	0,50	218
4	5	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka, Kolejowa, Kościuszki, Parkowa, Turystyczna, Wąska, Wyspiańskiego Zdrojowa, Zielona, 600-lecia	2 356	5,42	471
5	5	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Akacjowa, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Czerwona Góra, Dębowa, Grottgera, Górki Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Stoku, Ogrodowa, Pocztowa, Przedmieście, Równie, Rynek, Słoneczna, Spokojna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Zacisze	2050	4,72	410
Ogółem:	15		6 521	15,00	

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów archiwalnych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Powyższa tabela przedstawia strukturę okręgów wyborczych wynikającą z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Według podziału na pięć okręgów wyborczych przeprowadzono wybory do Rady Miejskiej w Grybowie w 2002 r. Najmniejszą liczbę mieszkańców przypadającą na jeden mandat 218 ma okręg nr 3

⁵³ Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. – o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 23, poz. 220).

obejmujący osiedle Strzylawki, natomiast najwyższą – 501, okręg nr 1 Osiedle Biała Wyżna. Zmiana prawa wyborczego pozwala tu jak widać, na wybór radnych w bardzo zróżnicowanych ludnościowo okręgach. Według obliczonej normy przedstawicielstwa, najstosowniej byłoby, aby każdy okręg zamieszkały był przez liczbę ludności zbliżoną do 434 osób, jednak przy podziale z uwzględnieniem jednostek pomocniczych, czyli osiedli, taki podział nie jest możliwy. Plusem natomiast przy obecnej strukturze okręgów jest to, że tak małe osiedle Strzylawki będzie miało swojego przedstawiciela w radzie.

Stan prawny kształtowania okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin przeprowadzonych w 2006 roku, nie uległ zmianom. Jednak zmiana liczby mieszkańców w okręgach utworzonych przez Radę Miejską w 2002 roku, wymagała korekty. Liczba mieszkańców według stanu na dzień 31 grudnia 2005 roku wynosiła 6402 osoby.

Norma przedstawicielstwa :	
6 402	: 15 = 426,80

Tabela 13. Obliczenia przypadających mandatów na okręgi wyborcze – wybory 2006 r.

MIASTO GRYBÓW – liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 2005 r.				
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Liczba mandatów
1	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 511	3,54	4
2	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	400	0,94	1
3	Miasto Grybów: Osiedle Strzylawki	222	0,52	1
4	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka, Kolejowa, Kościuszki, Parkowa, Turystyczna, Wąska, Wyspiańskiego Zdrojowa, Zielona, 600-lecia	2 238	5,24	5
5	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Akacjowa, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Czerwona Góra, Dębowa, Grottgera, Górki Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Stoku, Ogrodowa, Poczтовая, Przedmieście, Równie, Rynek, Słoneczna, Spokojna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Zacisze	2031	4,76	5
Ogółem:		6 402		16

Źródło: obliczenia własne na podstawie materiałów archiwalnych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Przy zastosowaniu dotychczasowego podziału na okręgi według art. 92 – ordynacji, określającej postępowanie przy obliczaniu otrzymujemy liczbę 16 mandatów. Liczby większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrąglone w górę do liczby całkowitej, dają nam przewyższającą liczbę mandatów. Z obliczonych w tabeli iloczynów, wynika, że nadwyżkowy mandat należy odjąć tam gdzie norma przedstawicielstwa jest najmniejsza⁵⁴, czyli w okręgu nr 3 – obejmującym osiedle Strzylawki. Ponieważ okręg ten dotychczas był jednomandatowy, skutkuje to tym, iż okręg ulega likwidacji, a osiedle Strzylawki należy połączyć z innym okręgiem. Ponieważ Rada Miejska w stosownym czasie, pomimo wezwania, nie dokonała nowego podziału na okręgi wyborcze, Komisarz Wyborczy w Nowym Sączu postanowieniem nr 17/06 z dnia 17 sierpnia 2006 r., podzielił miasto na 4 okręgi, określił ich granice i liczbę radnych wybieranych w okręgach. Podział ten na którego podstawie przeprowadzono wybory w 2006 roku, przedstawia tabela poniżej.

Tabela 14. Podział Grybowa na okręgi wyborcze – wybory 2006 r.

MIASTO GRYBÓW – podział na okręgi 2006 r. wg. liczby mieszkańców na dzień 31 grudnia 2005 r.				
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Liczba mandatów
1	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 511	3,54	4
2	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	400	0,94	1
3	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka, Kolejowa, Kościuszki, Parkowa, Turystyczna, Wąska, Wypiańskiego Zdrojowa, Zielona, 600-lecia	2 238	5,24	5
4	Miasto Grybów: Osiedle Strzylawki, Osiedle Śródmieście: Ulice: Akacyjowa, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Czerwona Góra, Dębowa, Grottgera, Górki Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Stoku, Ogrodowa, Poczłowa, Przedmieście, Równie, Rynek, Słoneczna, Spokojna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Zacisze	2253	5,28	5
Ogółem:		6 402		15

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Rada Miejska w Grybowie, uchwałą z dnia 13 lipca 2009 r. Nr XXXVIII/200/2009 z inicjatywy mieszkańców i po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami osiedla Śródmieście wyodrębniła poprzez podział tego osiedla, nową jednostkę pomocniczą miasta Grybowa – osiedle o nazwie Śródmieście II. Konsekwencją tej zmiany była konieczność utworzenia nowych okręgów wyborczych na terenie miasta Grybowa, przed wyborami samorządowymi w 2010 roku. Burmistrz

⁵⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zmianami).

miasta w dniu 30 czerwca 2010 roku, skierował pod obrady rady wniosek zawierający projekt uchwały w sprawie podziału Grybowa na okręgi wyborcze. Wraz z projektem przedłożone zostały trzy propozycje zawierające nowy podział. Na sesji rady uczestnicy spotkań zostali poinformowani o możliwości wyboru jednej z propozycji, bądź przedstawienia innego podziału. W trakcie dyskusji i głosowania na posiedzeniach komisji radni wybrali drugą z przedstawionych propozycji. Swoją decyzję potwierdzili podejmując na sesji w dniu 12 lipca 2010 roku stosowną uchwałę (nr L/268/2010). Liczba mieszkańców miasta Grybowa na dzień 31 grudnia 2009 wynosiła – 6335 osób.

Norma przedstawicielstwa :	
6 335	: 15 = 422,33

Tabela 15. Podział Grybowa na okręgi wyborcze uchwała Rady Miejskiej z 12 lipca 2010 r.

MIASTO GRYBÓW – I podział na okręgi 2010 r. wg. mieszkańców na dzień 31 grudnia 2009 r.				
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Liczba mandatów
1	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 554	3,68	4
2	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	400	0,95	1
3	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście , Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka nr 43, 600 - lecia, Wąska, Wyspiańskiego nr 6	1 677	3,97	4
4	Miasto Grybów: Osiedle Strzylawki, Osiedle Śródmieście Ulice: Akacyjowa, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Dębowa, Górki, Grunwaldzka bez nr 43, Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Stoku, Ogrodowa, Parkowa, Poczтовая, Przedmieście, Rynek, Słoneczna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Wyspiańskiego bez nr 6, Zacisze, Zielona	1830	4,33	4
5	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście II , Ulice: Czerwona Góra, Grottgera, Kościuszki, Równie, Spokojna, Turystyczna, Zdrojowa	894	2,12	2
Ogółem:		6 335		15

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu według uchwały Rady Miejskiej Nr L/268/2010 z dnia 12 lipca 2010 r.

Zmiana w podziale dotyczyła tylko okręgów wyborczych w dawnym osiedlu Śródmieście, bowiem okręg 1 i 2 pozostały w dotychczasowych granicach. W dniu 15 lipca 2010 roku wpłynęła do Komisarza Wyborczego skarga mieszkańców Grybowa na podjętą przez radę uchwałę w sprawie podziału na okręgi. Skarga dotyczyła włączenia osiedla Strzylawki, terenu rolniczego, do osiedla Śródmieście. Mieszkańcy uzasadniają, iż stanowi to zaburzenie więzi lokalnych, jakie wytworzyły się na przestrzeni wielu lat oraz zaburzenie tradycji kulturowych i sprzeczności interesów. W uzasadnieniu mieszkańcy opisują podział ten jako sztuczny i niesymetryczny, zmuszający

mieszkańców ulic Wyspiańskiego i Grunwaldzkiej do wyboru radnych z osiedla Strzylawki. Dodatkowo podnosząc kwestię braku fizycznego połączenia terenu w okręgu wyborczym. Mieszkańcy sugerują, aby osiedle Strzylawki przesunąć z okręgu wyborczego nr 4 do okręgu nr 1.⁵⁵

Komisarz Wyborczy postanowił uchylić uchwałę Rady Miejskiej w sprawie podziału na okręgi wyborcze, ale nie w związku ze skargą mieszkańców, lecz w wyniku pominięcia w granicach osiedla Śródmieście ul. Rzeźnickiej. Uzasadniając swoją decyzję tym, że uchwała objęta jest wadą i w tym stanie rzeczy zachodzi konieczność ponownej analizy podziału. Natomiast skargę mieszkańców Komisarz Wyborczy uzasadnia, iż podział zgodnie z uchwałą rady, dotyczy tylko osiedla Śródmieście. Okręg nr 3 obejmuje teren jednorodny, położony pomiędzy rzeką Białą Tarnowska, a ul. Grunwaldzką oraz pomiędzy mostem na rzece Białka, a stadionem sportowym w Grybowie. W skład okręgu wchodzi w całości dwa osiedla mieszkaniowe wraz z oddzielającymi je ulicami: Wąską, Wyspiańskiego i Armii Krajowej. Natomiast w przypadku okręgu nr 4, granice jego kształtują się następująco: z jednej strony zachował się poprzedni obszar, oczywiście z wyłączeniem terenów, które weszły w skład nowoutworzonego osiedla Śródmieście II, dodatkowo w granice okręgu włączono ulice: Grunwaldzką, Kolejową, Parkową, Wyspiańskiego i Zieloną. Ponadto Komisarz uzasadnia, że dolną i górną część miasta wchodzącą w skład okręgu, łączy most, a zatem nie zachodzi problem braku połączenia terenu lub nie graniczenia ze sobą, bądź spójności wewnętrznej tego okręgu.⁵⁶

W związku z uchyleniem uchwały, Rada Miejska w Grybowie podjęła w dniu 26 sierpnia nową uchwałę Nr LI/282/2010 w sprawie podziału miasta na okręgi wyborcze.

⁵⁵ Skarga mieszkańców Grybowa z dnia 15 lipca 2010 r.

⁵⁶ Postanowienie Komisarza Wyborczego w Nowym Sączu z dnia 17 sierpnia 2006 r.

Tabela 16. Podział Grybowa na okręgi wyborcze - wybory 2010 r.

MIASTO GRYBÓW – II podział na okręgi 2010 r. wg. liczby mieszkańców na dzień 31 grudnia 2009 r.				
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Liczba mandatów
1	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 551	3,67	4
2	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	339	0,80	1
3	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka, Kolejowa, Krótka, Mała, 600 - lecia, Parkowa, Rzeźnicka, Wąska, Wyspiańskiego, Zielona	1 669	3,95	4
4	Miasto Grybów: Osiedle Strzylawki , Ulica Strzylawki; Osiedle Śródmieście , Ulice: Akacyjowa, Anielewicza, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Dębowa, Dolna, Górki, Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Skarpie, Na Stoku, Ogrodowa, Poczтовая, Przedmieście, Rynek, Słoneczna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Zacisze	1880	4,45	4
5	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście II , Ulice: Czerwona Góra, Grottgera, Kościuszki, Równie, Spokojna, Turystyczna, Zdrojowa	896	2,12	2
Ogółem:		6 335		15

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Delegatury KBW w Nowym Sączu według uchwały Rady Miejskiej Nr LI/282/2010 z dnia 26 sierpnia 2010 r.

Według przedstawionego w powyższej tabeli, ostatecznego podziału na okręgi wyborcze odbyły się wybory do Rady Miejskiej w Grybowie, przeprowadzone w 2010 roku. Różnice w liczbie mieszkańców przypadającej na jeden mandat według przedstawionego podziału - najmniejsza liczba 339 mieszkańców w jednomandatowym okręgu nr 2, a najwyższa to 470 osób w okręgu wyborczym nr 4 (1880 : 4 mandaty). Miasto Grybów jest jednostką samorządu terytorialnego w obecnym prawie wyborczym, zakwalifikowaną do gmin liczących do 20 tysięcy mieszkańców. Wobec tego wybory do rady odbywają się tu według formuły większościowej, większością względną, w okręgach jedno-, lub maksymalnie pięciomandatowych.

Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., który będzie obowiązywać od kolejnej kadencji rad gmin w wyborach jakie będą przeprowadzane w 2014 roku, wprowadza zmiany w podziale na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin. We wszystkich gminach nie będących miastem na prawach powiatu, wybory będą odbywać się w okręgach jednomandatowych. Wobec tego miasto Grybów trzeba będzie podzielić na piętnaście jednomandatowych okręgów wyborczych. Zgodnie z artykułem 417 Kodeksu wyborczego w miastach przy tworzeniu okręgów należy uwzględnić utworzone jednostki pomocnicze. Na terenie miasta Grybowa, mamy utworzonych pięć jednostek pomocniczych, które stanowią osiedla: Biała Wyżna, Sośnie, Śródmieście, Śródmieście II i Strzylawki.

Tabela 17. Podział mandatów dla poszczególnych jednostek pomocniczych Grybowa

MIASTO GRYBÓW – osiedla według liczby mieszkańców na dzień 31 grudnia 2009 r.				
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	lloczyn	Liczba mandatów
	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 551	3,67	4
	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	339	0,80	1
	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka, Kolejowa, Krótka, Mała, 600 - lecia, Parkowa, Rzeźnicka, Wąska, Wyspiańskiego, Zielona: Akacyjowa, Anielewicz, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Dębowa, Dolna, Górki, Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Skarpie, Na Stoku, Ogrodowa, Poczтовая, Przedmieście, Rynek, Słoneczna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Zacisze	3 328	7,88	8
	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście II , Ulice: Czerwona Góra, Grottgera, Kościuszki, Równie, Spokojna, Turystyczna, Zdrojowa	896	2,12	2
	Miasto Grybów: Osiedle Strzylawki , Ulica Strzylawki	221	0,52	1
Ogółem:		6 335		16

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Jednostki pomocnicze dzieli się na dwa lub więcej okręgów lub łączy w celu utworzenia okręgu, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Z obliczeń w powyższej tabeli wynika, że osiedle Biała Wyżna, należałoby podzielić na cztery jednomandatowe okręgi, osiedle Sośnie stanowiłoby jednomandatowy okręg, osiedle Śródmieście należałoby podzielić na osiem jednomandatowych okręgów, a Śródmieście II na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze. Kontrowersyjne osiedle Strzylawki mogłoby być jednomandatowym okręgiem wyborczym w przypadku, gdyby do Rady Miejskiej w Grybowie wybierano szesnastu radnych. Wybór piętnastu radnych, wymusza odebranie nadwyżkowego mandatu tam, gdzie norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. W naszym przypadku jest to osiedle Strzylawki, które wobec tego nie może być odrębnym okręgiem wyborczym. Osiedle to trzeba będzie przyłączyć do okręgu wyborczego z sąsiadującym osiedlem Śródmieście lub z osiedlem Biała Wyżna.

Tabela 18. Podział Grybowa na jednomandatowe okręgi wyborcze zgodnie z Kodeksem

I. Propozycja połączenia osiedla Strzylawki i osiedla Biała Wyżna				
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Liczba mandatów
1,2,3,4	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna; Osiedle Strzylawki	1 772	4,20	4
5	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie , Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	339	0,80	1
6,7,8,9,10,11,12,13	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście , Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka, Kolejowa, Krótka, Mała, 600 - lecia, Parkowa, Rzeźnicka, Wąska, Wyspiańskiego, Zielona: Akacyjowa, Anielewiczka, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Dębowa, Dolna, Górki, Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Skarpie, Na Stoku, Ogrodowa, Poczтовая, Przedmieście, Rynek, Słoneczna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Zacisze	3 328	7,88	8
14,15	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście II , Ulice: Czerwona Góra, Grottgera, Kościuszki, Równie, Spokojna, Turystyczna, Zdrojowa	896	2,12	2
Ogółem:		6 335		15
II. Propozycja połączenia osiedla Strzylawki i osiedla Śródmieście				
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Liczba mandatów
1,2,3,4	Miasto Grybów: Osiedle Biała Wyżna	1 551	3,67	4
5	Miasto Grybów: Osiedle Sośnie Ulice: Sośnie Dolne, Sośnie Górne	339	0,80	1
6,7,8,9,10,11,12,13	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście Ulice: Armii Krajowej, Gen. Bema, Grunwaldzka, Kolejowa, Krótka, Mała, 600 - lecia, Parkowa, Rzeźnicka, Wąska, Wyspiańskiego, Zielona: Akacyjowa, Anielewiczka, Chłodna, Cicha, Cmentarna, Dębowa, Dolna, Górki, Jakubowskiego, Kazimierza Wielkiego, Kilińskiego, Klonowa, Kochanowskiego, Kościelna, Leszczynowa, Moniuszki, Na Skarpie, Na Stoku, Ogrodowa, Poczтовая, Przedmieście, Rynek, Słoneczna, Szkolna, Topolowa, Węgierska, Wiejska, Zacisze <u>Osiedle Strzylawki</u>	3 549	8,40	8
14,15	Miasto Grybów: Osiedle Śródmieście II , Ulice: Czerwona Góra, Grottgera, Kościuszki, Równie, Spokojna, Turystyczna, Zdrojowa	896	2,12	2
Ogółem:		6 335		15

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu – liczba ludności na dzień 31 grudnia 2009 r.

W obu przypadkach przedstawionych w powyższej tabeli, liczba przysługujących mandatów dla poszczególnych osiedli nie uległa zmianie. Osiedle Strzylawki, obejmujące tereny rolnicze, zamieszkałe przez małą liczbę ludności, nie może stanowić odrębnego okręgu wyborczego. W pierwszej propozycji zamieszczonej w powyższych tabelach, osiedle Biała Wyżna, łącznie z osiedlem Strzylawki, należałoby podzielić na cztery jednomandatowe okręgi wyborcze. W drugiej propozycji osiedle Śródmieście, łącznie z osiedlem Strzylawki na osiem jednomandatowych okręgów wyborczych. Z pewnością oba te rozwiązania nie będą zadowalające dla

Grybowian, a szczególnie dla mieszkańców osiedla Strzylawki. Ustawa bowiem nie tworzy mechanizmu, który zapewniałby minimum jednego mandatu dla tego osiedla. Każde rozwiązanie będzie budzić sprzeciw mieszkańców osiedli, najlepszym rozwiązaniem byłby wybór szesnastu radnych, co jednak nie jest możliwe. Kwestia podziału na jednomandatowe okręgi, szczególnie w niewielkich jednostkach administracyjnych, jak na przykład miasto Grybów, będzie w wielu przypadkach ciężkim zadaniem dla rad gmin. W małych społecznościach lokalnych podział na okręgi jest nie tylko sprawą proceduralną, ale ma olbrzymie znaczenie dla przedstawicielstwa, jak choćby w przypadku osiedla Strzylawki, które może nie mieć przedstawiciela w radzie. Wybór rady w jednomandatowych okręgach, czy jak dotychczas w jedno- do kilkumandatowych w przypadku małych jednostek, nie rozwiązuje tego problemu. Delikatną sprawą będzie równy podział osiedli na okręgi jednomandatowe. Zachowując zasadę równości stosownym byłoby, aby każdy jednomandatowy okręg wyborczy, zamieszkiwała zbliżona liczba mieszkańców do jednolitej normy przedstawicielstwa. Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 roku nakazywała, aby przy tworzeniu okręgów wyborczych bezwzględnie przestrzegać jednakowej normy przedstawicielstwa, a odstępstwa w od niej mogły wahać się w granicach 20 procent, jeżeli miało to uzasadnienie tylko w przypadku łączenia sołectw lub dzielenia na więcej okręgów. Kodeks nie precyzuje jakie odchylenia od normy są dopuszczalne, co w znacznym stopniu może przyczynić się do manipulacji przy wytyczaniu granic okręgów. W przypadku miasta Grybowa norma przedstawicielstwa wynosiła na koniec 2009 roku – 422, stosownym więc dla zachowania równości wyborów będzie taki podział, by każdy z jednomandatowych okręgów zamieszkały był przez ilość mieszkańców zbliżoną do tej liczby.

W gminach na terenie powiatu nowosądeckiego jest obecnie wiele gmin, których podział w dużej części stanowią okręgi jednomandatowe. Kodeks w przypadku wyborów większościowych do rad gmin w jednomandatowych okręgach wyborczych nie wprowadza szczególnych zmian.

3.2. Wybory do rad powiatów

Od 1 stycznia 1999 roku zaczynały funkcjonować nowe struktury i instytucje. Wchodziło w życie kilkanaście nowych ustaw, prawie dwieście ustaw zmieniono, nowa mapa administracyjna kraju, kilkadziesiąt tysięcy instytucji przekazywanych władzom samorządowym, nowe zależności organizacyjne i personalne, nowe mechanizmy

finansowania. Reforma administracji publicznej z 1998 roku wprowadziła w Polsce czytelny podział funkcji władzy publicznej pomiędzy trzy główne segmenty ustroju administracji: samorząd lokalny w gminach i powiatach oraz samorząd regionalny w województwach. Wprowadzona w ogniu ostrych sporów politycznych i „zgniłych” kompromisów reforma, stworzyła warunki do odbudowy więzi lokalnych, do kreowania rozwoju regionalnego. Reforma administracji publicznej wymusiła również konieczność opracowania nowego systemu wyborczego.⁵⁷ W dniu 5 czerwca 1998 roku zostały uchwalone ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, 24 lipca 1998 ustawa o wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 1999 roku zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego, a w dniu 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.⁵⁸

3.2.1. Tworzenie okręgów wyborczych wyborach do rad powiatów

W związku z wprowadzeniem w ramach reformy administracyjnej powiatowych struktur samorządu terytorialnego, odbyły się 11 października 1998 roku wybory do rad powiatów i sejmików województw, według przepisów Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. (Dz. U. 95, poz. 602) obowiązującej do dziś. W celu przeprowadzenia wyborów powiat został podzielony na okręgi wyborcze, gdzie jednym okręgiem jest gmina. Możliwe było łączenie lub rozdzielenie gminy na dwa lub więcej okręgów, ale tylko w przypadku, jeżeli liczba radnych przypadająca na gminę, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, była mniejsza niż 3 lub większa niż 10. Utworzenie na obszarze gminy dwóch lub więcej okręgów wymaga porozumienia z radą tej gminy, przy czym należy uwzględnić w tym przypadku podział gminy na okręgi w wyborach do rad gmin. Również łączenie gmin wymaga zasięgnięcia opinii rad tych gmin. Natomiast w miastach przy tworzeniu okręgów uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze, czyli osiedla, bądź dzielnice.

Podmiotem uprawnionym do podziału na okręgi wyborcze, ich granice i liczbę radnych w nich wybieranych jest rada powiatu. Rada dokonuje ustalenia podziału na wnioski starosty, według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej poprzez podzielenie liczby mieszkańców powiatu przez liczbę radnych wybieranych do danej

⁵⁷ M. Kulesza, *Słowo końcowe z dzisiejszej perspektywy [w] Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Nowy Sącz-Kraków 2002, s. 193.

⁵⁸ J. Morwidłko, *Ewolucja prawa wyborczego..*, dz. cyt., s. 182.

radę. Jednolita norma przedstawicielstwa obliczana jest z uwzględnieniem zasad, które mówią, że ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikają z zastosowania normy, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej, a gdy uzyskana liczba przekracza ilość wybieranych radnych, mandaty nadliczbowe odejmuje się tam, gdzie norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Natomiast gdy liczba ta jest mniejsza od ilości mandatów, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa. Podział na okręgi jest stały, a zmian dokonuje się na 3 miesiące przed upływem kadencji, tylko w przypadkach zmiany liczby mieszkańców danej gminy lub powiatu, albo w przypadku podziału terytorialnego państwa.

W skład rady powiatu wybierano radnych w liczbie piętnastu w powiatach liczących do 40 tysięcy mieszkańców oraz po dwóch na każde rozpoczęte 20 tysięcy mieszkańców, jednak nie więcej niż 60 radnych. W każdym okręgu wybiera się od 3 do 10 radnych. O wyborze radnego powiatu rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na listy kandydatów. Podział mandatów odbywa się według zasady proporcjonalności (metodą d'Hondta) z ustawowo ustalonym progiem wyborczym na poziomie 5% ważnie oddanych głosów w skali powiatu. Mandaty przypadające liście kandydatów otrzymują kandydaci według liczby oddanych na nich głosów.⁵⁹

W wyborach do rad powiatów następnej kadencji przeprowadzonych 27 października 2002 r. według ordynacji z 1998 r. zostaje wykreślony artykuł 132, mówiący o liczbie radnych wybieranych w skład rady powiatu. Liczbę tę zmienia ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – art. 9 ust. 4 (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578) określająca maksymalną liczbę radnych do 29 (w powiatach liczących powyżej 40 tysięcy mieszkańców – 15 oraz na każde rozpoczęte 20 tysięcy po 2 mandaty, nie więcej niż 29). Istotną zmianą jest również możliwość zmian granic okręgów poprzez łączenie gmin, tylko w przypadkach, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynosiłaby mniej niż 5 (poprzednio mniej niż 3). W konsekwencji tych zmian należało dokonać nowych podziałów okręgów powiatowych.

Kolejne wybory do rad powiatów w 2006 r. i 2010 r. przeprowadzone były na niezmiennych zasadach podziału na okręgi. Co do sposobu ustalania wyników

⁵⁹ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 95, poz. 602).

głosowania w 2006 r. zastosowano wspomniane już, niefortunne rozwiązanie – możliwość grupowania list (tzw. blokowanie list). W 2010 r. uchylono ten przepis.

Kodeks wyborczy, który będzie obowiązywać w wyborach do rad powiatów następnej kadencji, czyli w roku 2014, przywraca możliwość łączenia gmin w jeden okręg tylko w przypadku, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 3, art. 454 – Kodeksu wyborczego (poprzednio 5). Zasada ta obowiązywała w pierwszych wyborach do rad powiatów po reformie administracyjnej. Pozostałe zasady pozostają bez zmian, oprócz braku regulacji, co do sposobu obliczania mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych, komu wynikające z normy przedstawicielstwa mandaty nadwyżkowe odjąć, a komu mandaty dodatkowe przydzielić. Zgodnie z art. 373 – Kodeksu, liczbę radnych wybieranych do rad ustala odrębnie dla każdej rady, wojewoda, po porozumieniu z komisarzem wyborczym, odpowiednio do zasad określonych w kodeksie oraz ustawach odrębnych, na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone.

3.2.2. Okręgi wyborcze na przykładzie wyborów do Rady Powiatu Nowosądeckiego

Wytyczone dla przeprowadzenia wyborów do Rady Powiatu Nowosądeckiego w 1998 r. okręgi wyborcze w dwóch przypadkach stanowiły połączenie małych gmin, Łabowej z Nawojową i Piwnicznej-Zdrój z Rytre. Pozostałe okręgi to pojedyncze gminy.

Tabela 19. Podział Powiatu Nowosądeckiego na okręgi wyborcze wybory 1998 i 2002 r.

POWIAT NOWOSĄDECKI - 1998		
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu
1	9	miasto i gmina Grybów
2	7	gmina Chełmiec
3	3	gmina Gródek nad Dunajcem
4	3	gmina Kamionka Wielka
5	4	gmina Korzenna
6	6	gmina Krynica-Zdrój
7	4	gminy: Łabowa, Nawojowa
8	4	gmina Łącko
9	3	gmina Łososina Dolna
10	3	gmina Muszyna
11	4	gminy: Piwniczna, Rytr
12	3	gmina Podegrodzie
13	7	gmina Stary Sącz
Ogółem:	60	

POWIAT NOWOSĄDECKI - 2002		
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu
1	4	gminy: Łącko, Podegrodzie
2	3	gmina Chełmiec
3	5	gminy: Gródek n./Dunajcem, Korzenna, Łososina Dolna
4	4	miasto Grybów, gmina Grybów
5	3	gminy: Kamionka Wielka, Łabowa, Nawojowa
6	3	gmina Krynica-Zdrój
7	4	gminy: Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Rytro
8	3	gmina Stary Sącz
Ogółem:	29	

Źródło: opracowanie na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Zmniejszenie przez ustawodawcę maksymalnej liczby wybieranych radnych z 60 do 29 w wyborach do rad powiatów, przeprowadzonych w 2002 roku, wymusiły na Radzie Powiatu Nowosądeckiego budowę nowych okręgów wyborczych tak, aby dostosować je do obowiązujących kryteriów podziału. Czyli 29 radnych wybieranych w wielomandatowych okręgach, liczących od 3 do 10 mandatów. Gminy o większej liczbie ludności jak: Chełmiec, Krynica-Zdrój i Stary Sącz pozostały odrębnymi okręgami pojedynczych gmin, zmniejszyła się liczba wybieranych radnych w tych okręgach do trzech. Natomiast małe gminy nie mogły już stanowić odrębnych okręgów, gdyż nie spełniały wymaganego minimum trzech mandatów. Zostały połączone po dwie lub trzy w okręgi gdzie wybierano od trzech do pięciu radnych.

Tabela 20. Podział Powiatu Nowosądeckiego na okręgi wyborcze wybory 2006 i 2010 r.

POWIAT NOWOSĄDECKI - 2002		
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu
1	4	gminy: Łącko, Podegrodzie
2	3	gmina Chełmiec
3	5	gminy: Gródek n./Dunajcem, Korzenna, Łososina Dolna
4	4	miasto Grybów, gmina Grybów
5	3	gminy: Kamionka Wielka, Łabowa, Nawojowa
6	3	gmina Krynica-Zdrój
7	4	gminy: Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Rytro
8	3	gmina Stary Sącz
Ogółem:	29	
POWIAT NOWOSĄDECKI - 2006 i 2010		
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu
1	4	gminy: Łącko, Podegrodzie
2	4	gmina: Chełmiec
3	5	gminy: Gródek n./Dunajcem, Korzenna, Łososina Dolna
4	4	miasto Grybów, gmina Grybów
5	3	gminy: Kamionka Wielka, Łabowa, Nawojowa
6	6	gminy: Krynica-Zdrój, Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Rytro
7	3	Miasto i Gmina Stary Sącz
Ogółem:	29	

Źródło: opracowanie na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Wybory do rad powiatów w 2006 r. zostały przeprowadzone na nie zmienionych w kwestii okręgów regułach. Jednakże w związku ze zmianą liczby mieszkańców Rada Powiatu Nowosądeckiego musiała wytyczyć nowe granice poprzez połączenie Krynicy-Zdrój, stanowiącej dotychczas odrębny okręg nr 6 z okręgiem Nr 7 w którego skład wchodziły gminy: Muszyna, Piwniczna-Zdrój i Rytro.

Ustalenie liczby radnych dla każdej rady następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, według stanu ewidencji ludności na koniec roku poprzedzającego rok w którym wybory mają być przeprowadzone.⁶⁰ Na podstawie danych z rejestru wyborców Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu z dnia 31 grudnia 2005 r. – liczba mieszkańców powiatu nowosądeckiego to 201 823. Dzieląc liczbę mieszkańców przez maksymalną liczbę przysługujących mandatów (w powiatach liczących powyżej 40 tysięcy mieszkańców – 15 oraz na każde rozpoczęte 20 tysięcy po 2 mandaty, nie więcej niż 29) otrzymujemy powiatową normę przedstawicielstwa.

Norma przedstawicielstwa :

$$201\ 823 \quad : \quad 29 = \underline{6\ 959,41}$$

Według dotychczasowej mapy podziału na okręgi, liczba mandatów wzrosła o jeden w gminie Chełmiec. Przy zastosowaniu normy przedstawicielstwa suma mandatów przypadająca poszczególnym okręgom jest większa - na skutek zaokrąglenia ułamków – od liczby radnych wybieranych do rady powiatu. W tym przypadku pomocniczo należało ustalić normy przedstawicielstwa dla poszczególnych okręgów, poprzez podzielenie liczby mieszkańców poszczególnych okręgów przez liczbę mandatów obliczoną wstępnie dla tych okręgów, nadwyżkowy mandat należy odjąć tam, gdzie okręgowa norma przedstawicielstwa jest najmniejsza.⁶¹ Po obliczeniach najniższą normę – 5932 otrzymujemy w Krynicy-Zdroju, dlatego tam mandat nadwyżkowy należy odjąć. W wyniku obliczeń w Krynicy-Zdroju pozostają dwa mandaty, a w następstwie, zgodnie z kryterium, gdy liczba wybieranych radnych byłaby niższa od 3, powstaje obowiązek utworzenia okręgu składającego się z dwóch lub więcej gmin.

⁶⁰ Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów sejmików województw – ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zmianami).

⁶¹ K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze – komentarz*, Kraków 2006, s. 332-333.

Tabela 21. Podział Powiatu Nowosądeckiego – wyliczenie normy okręgowej - 2006

POWIAT NOWOSĄDECKI - podział z 2002 r. – liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 2005 r.						
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Mandaty	Norma okręgowa
1	4	gminy: Łącko, Podegrodzie	26 820	3,85	4	6705,0
2	3	gmina Chelmiec	24 614	3,54	3	6153,5
3	5	gminy: Gródek n./Dunajcem, Korzenna, Łososina Dolna	32 766	4,71	5	6553,2
4	4	miasto Grybów, gmina Grybów	29 418	4,23	4	7354,5
5	3	gminy: Kamionka Wielka, Łabowa, Nawojowa	22 089	3,17	3	7363,0
6	3	gmina Krynica-Zdrój	17 796	2,56	3	5932,0
7	4	gminy: Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Ryto	25 757	3,70	4	6439,3
8	3	gmina Stary Sącz	22 563	3,24	3	7521,0
Ogółem:	29		201 823	29,00	30	

POWIAT NOWOSĄDECKI - 2006					
Nr okręgu	Liczba mandatów	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Mandaty
1	4	gminy: Łącko, Podegrodzie	26 820	3,85	4
2	4	gmina: Chelmiec	24 614	3,54	4
3	5	gminy: Gródek n./Dunajcem, Korzenna, Łososina Dolna	32 766	4,71	5
4	4	miasto Grybów, gmina Grybów	29 418	4,23	4
5	3	gminy: Kamionka Wielka, Łabowa, Nawojowa	22 089	3,17	3
6	6	gminy: Krynica-Zdrój, Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Ryto	43 553	6,26	6
7	3	Miasto i Gmina Stary Sącz	22 563	3,24	3
Ogółem:	29		201 823	29,00	29

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu

Rada Powiatu Nowosądeckiego w dniu 27 lipca 2006 r. podjęła Uchwałę Nr 431/XLIV/2006 r. w sprawie podziału na okręgi wyborcze, gdzie zmian dokonano poprzez przyłączenie w jeden okręg nr 6: Krynicy-Zdrój z Muszyną, Piwniczną-Zdrój i Rytem.



Źródło: opracowanie własne (na podstawie mapy ze strony: www.powiat.nowy-sacz.pl)

Wybory do Rady Powiatu Nowosądeckiego, które odbyły się 21 listopada 2010 roku, nie wymagały zmian w podziale na okręgi wyborcze. Nie zmieniła się zasada podziału mandatów, różnica w liczbie mieszkańców nie miała wpływu na podział mandatów w poszczególnych okręgach.

Gdyby ustawodawca przy projektowaniu Kodeksu wyborczego przewidział wybór radnych do rad powiatów w okręgach jednomandatowych, nie zmieniając przy tym liczby wybieranych radnych, można by dokonać takiego podziału na przykładzie powiatu nowosądeckiego. Na podstawie danych z rejestru wyborców Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu z dnia 31 grudnia 2010 r. – liczba mieszkańców powiatu nowosądeckiego to 208 751. Dzieląc liczbę mieszkańców przez liczbę 29 przysługujących mandatów, otrzymujemy powiatową normę przedstawicielstwa.

Norma przedstawicielstwa :
208 751 : 29 = 7 198,31

Tabela 22. Podział Powiatu Nowosądeckiego na jednomandatowe okręgi wyborcze

POWIAT NOWOSĄDECKI - JEDNOMANDATOWE						
1	2	3	4	5	6	7
Nr okręgu	Granice okręgu	Liczba mieszkańców	Iloczyn	Mandaty	Iloczyn jednomandatowy	Liczba mieszkańców w jednomandatowym
1	Grybów	6 322	0,88	1	0,88	6322
2,3,4,5	Chełmiec	26 320	3,66	4	0,91	6580
6	Gródek nad Dunajcem	9 217	1,28	1	1,28	9217
7,8,9	Grybów gm.	24 084	3,35	3	1,12	8028
10	Kamionka Wielka	9 782	1,36	1	1,36	9782
11,12	Korzenna	13 974	1,94	2	0,97	6987
13,14	Krynica-Zdrój	17 364	2,41	2	1,21	8682
15	Łabowa	5 581	0,78	1	0,78	5581
16,17	Łącko	15 839	2,20	2	1,10	7920
18	Łososina Dolna	10 435	1,45	1	1,45	10435
19,20	Muszyna	11 697	1,62	2	0,81	5849
21	Nawojowa	8 125	1,13	1	1,13	8125
22,23	Piwniczna-Zdrój	10 724	1,49	(1) 2	0,74	(10724) 5362
24,25	Podegrodzie	12 321	1,71	2	0,86	6161
26	Rytro	3 802	0,53	1	0,53	3802
27,28,29	Stary Sącz	23 164	3,22	3	1,07	7721
		208 751		29		

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Nowym Sączu - rejestr wyborców na dzień 31 grudnia 2010 r.

Tabela przedstawia podział na okręgi jednomandatowe powiatu nowosądeckiego, przy założeniu wyboru radnych w liczbie 29. Dzieląc liczbę mieszkańców poszczególnych gmin, przez normę przedstawicielstwa, wynoszącą 7 198,31 otrzymujemy iloczyn, który po zaokrągleniu do liczb całkowitych daje nam w sumie 28 mandatów. W związku z tym, gdy liczba obliczonych mandatów jest mniejsza od ilości należnych mandatów, dodatkowy mandat przydziela się w tym okręgu wyborczym, w którym obliczony iloczyn zaokrąglony w dół do liczby całkowitej jest najwyższy. W naszym przypadku najwyższy iloczyn ma Piwniczna-Zdrój, a zatem zamiast jednego przysługują tu dwa mandaty. Można pomocniczo obliczyć okręgową normę przedstawicielstwa i przydzielić tam gdzie norma będzie największa. Największa norma według obliczeń to 10 724 - Piwniczna-Zdrój. Obliczona okręgową norma przedstawicielstwa jest równoznaczna z liczbą mieszkańców jaka zamieszkiwałaby obszar jednomandatowego okręgu wyborczego. Wzorcowa liczba ludności jaka powinna mieszkać na terenie okręgu to 7 198, a odchylenia od tej liczby – kolumna nr 6 powyższej tabeli – wahają się w granicach 0,53 - 1,45. Najniższą ilość mieszkańców 3 802 obejmuje okręg nr 25 Rytro, natomiast najwyższą 10 435 okręg nr 18 Łososina Dolna.

Jednomandatowe okręgi obejmujące obszar całej gminy stanowiłyby: miasto Grybów, Gródek nad Dunajcem, Kamionka Wielka, Łabowa, Łososina Dolna, Nawojowa i Rytro. Jednostki, które należałoby podzielić na dwa jednomandatowe okręgi to: Korzenna, Krynica-Zdrój, Łącko, Muszyna, Piwniczna-Zdrój i Podegrodzie. Gminy, które stanowiłyby trzy jednomandatowe okręgi, to Grybów gmina i Stary Sącz. Największą jednostkę samorządową na terenie powiatu nowosądeckiego zamieszkała przez 26 320 osób, gminę Chełmiec należałoby podzielić na cztery okręgi jednomandatowe.

Analizując wyniki wyborów do Rady Powiatu Nowosądeckiego w którego skład wchodzi 16 jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w 2010 r. liczba obecnych przedstawicieli poszczególnych gmin w radzie jest równa liczbie mandatów obliczonych w powyższej tabeli, poza trzema różnicami. Obecnie gmina Korzenna i Muszyna mają po trzech przedstawicieli, a w przypadku okręgów jednomandatowych miałyby po dwóch reprezentantów. Natomiast Piwniczna-Zdrój nie ma obecnie w radzie żadnego przedstawiciela. Podział powiatu na jednomandatowe okręgi zapewniłby tej liczebnej gminie dwóch radnych powiatowych. Jednak Kodeks wyborczy nie zmienia systemu wyborów proporcjonalnych w wyborach przedstawicieli do rad powiatów.

Zmiany granic okręgów wyborczych w wyborach samorządowych, związane były początkowo z ustawową korektą liczby wybieranych radnych do poszczególnych jednostek samorządu lokalnego, ale najczęściej miały i mają podłoże demograficzne. W wyborach tych nie występuje gerrymandering. Głównym problem podziału jest reprezentacja, szczególnie mniejszych jednostek, które łącznie, jak w przypadku powiatu nowosądeckiego, z kilkoma gminami stanowią jeden okręg.

ZAKOŃCZENIE

Prawo wyborcze jest istotą ustroju państwa. Wpływa na kształt i skład personalny organów władzy. Zatem rola prawa wyborczego w życiu publicznym, nakazuje mu stawiać wysokie wymagania w zakresie stabilizacji, jakości i sprawiedliwości. Dlatego też prawo to powinno być przygotowywane z należytą starannością, na wysokim poziomie merytorycznym, po zasięgnięciu opinii i prowadzeniu konsultacji. Proces legislacyjny powinien być precyzyjny i godny zaufania. Jednak w polityce obowiązują takie same reguły jak w biznesie, najczęściej korzyści czerpią ci, którzy zawczasu zorganizują się w grupy interesów. Polski parlament należy do światowej czołówki w tworzeniu prawa wyborczego i szybkości jego zmieniania w zależności od potrzeb aktualnie rządzących elit. Wyborcy nie mają takich szans. W rezultacie proces budowy systemu wyborczego metodami demokratycznymi zostaje poddany manipulacjom. Demokracja oznacza akceptację jej niedoskonałości, ale wymaga też świadomości, że ważne kwestie są podejmowane wspólnie przez rządzących i rządzonych. By naród miał możliwość wyrażania własnych opinii, by poglądy dotyczące najważniejszych spraw mogły być wyrażane na forum publicznym i brane pod uwagę w procesie decyzyjnym. Cytując preambułę Konstytucji: *„ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.”*

Uchwalenie Kodeksu wyborczego zrodziło niewątpliwie szansę na stabilizację prawa wyborczego. Rodzi nadzieję, że dokonywane w prawie wyborczym zmiany nie będą tak częste jak dotychczas. Niemniej jednak sposób jego uchwalenia, budzi wątpliwości w kontekście sprawiedliwości, równości i zaufania. Wydaje się być kolejną ustawą, korzystną dla obecnie rządzących, uchwalaną tuż przed wyborami, w sposób niezgodny z zasadami legislacji. Hasło „jednomandatowe okręgi”, jako kolejny chwyt przed kampanią wyborczą w rzeczywistości, w kwestii okręgów wyborczych nie wprowadza wielkich zmian. Jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zastąpiły dotychczasowe okręgi dwu-, trzy- i czteromandatowe, z zachowaniem formuły większościowej. W wyborach do rad wszystkich gmin z wyjątkiem miast na prawach powiatów, wybory następnej kadencji będą przeprowadzane w jednomandatowych okręgach wyborczych. Dotychczas według

formuły większościowej wybory są przeprowadzane w gminach do dwudziestu tysięcy mieszkańców, w okręgach jedno- do pięciomandatowych. W pozostałych wyborach nadal będziemy wybierać proporcjonalnie pomiędzy listami kandydatów. Kodeks nie przewiduje zmian w systemie wyborczym, ani w okręgach wyborczych w wyborach posłów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do rad sejmików, w wyborach do rad powiatów, w miastach na prawach powiatów i w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego.

W kwestii jednomandatowych senackich okręgów wyborczych, brakuje tu spełnienia jednej z podstawowych zasad ordynacji większościowej. Zasady, aby w okręgach wyborczych było mniej więcej tyle samo wyborców. Zasada równości nie wymagana konstytucyjnie w wyborach tej izby parlamentu, nie powinna jednak kolidować z konstytucyjną zasadą równości, jako ogólną zasadą statusu człowieka. Jak wiadomo wybory do Senatu w świetle konstytucji nie są i nigdy nie były oparte na zasadzie równości, co nie musi oznaczać rezygnacji z tej zasady. W myśl art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *„wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”*

Każdy wyborca powinien być tak samo reprezentowany, a każdy mandat przypisany przybliżonej liczbie wyborców. Ideał sprawiedliwego podziału w przypadku podziału mandatów, jest bardzo trudny do zrealizowania. Niemniej jednak wybór właściwej formuły podziału jest sprawą niebagatelnej wagi, gdyż różnica nawet jednego mandatu, może zmienić układ sił w parlamencie. Szkoda jednak, że ustawy w Polsce są uchwalane bezwzględnie, nie bacząc na jakąkolwiek sprawiedliwość, nie mówiąc o dążeniu do ideału. Uchwalenie ilości mandatów senatorskich w załączniku nr 2 Kodeksu wyborczego dla poszczególnych województw, łamie wszelkie zasady sprawiedliwości. Przesunięcie mandatów z województw, gdzie poparcie ma opozycja, dodanie tam gdzie poparcie ma elita obecnie rządząca, łamiąc przy tym przepisy ustawy, wykracza poza wszelkie normy uczciwości i równości. Wybory do Senatu w tak zróżnicowanych ludnościowo okręgach wyborczych nie powinny mieć miejsca. Siła głosu w jednomandatowym okręgu, gdzie mieszka minimalna liczba ludności, będzie mieć zupełnie inną wagę, niż w okręgu jednomandatowym czterokrotnie gęściej zaludnionym. Przy wytyczaniu granic okręgów, widać wyraźnie towarzyszące manipulacje. Wyznaczone są bowiem w sposób korzystny dla dokonujących tego podziału, znana od dwustu lat na świecie praktyka, określana jako gerrymandering, dlatego nie miałyby zagościć w Polsce.

Na przedstawionym w pracy podziale jednomandatowych okręgów senackich, tam gdzie wybory są upolitycznione, widać niezaprzeczalnie manipulacje jakie miały miejsce przy ich wytyczaniu. Okręgi wykrojone w taki sposób, aby łączyły lub dzieliły terytoria odmienne ze względu na aktualny układ sympatii politycznych. Wyraźnym przykładem gerrymanderingu jest okręg Cimoszewicza.

W wyborach samorządowych, tam gdzie nie ma układów politycznych, nie ma gerrymanderingu. Obrazuje to przykład kształtowania okręgów wytyczanych dla przeprowadzenia wyborów radnych do Rady Powiatu Nowosądeckiego i do Rady Miejskiej w Grybowie. W przypadku wyborów do samorządu lokalnego wpływ na zmianę okręgów ma podłoże demograficzne. Manipulacje w wykrawaniu okręgów nie pojawiają się tu, występuje natomiast problem reprezentacji.

Większościowa ordynacja jest określana mianem najlepszej szkoły demokracji. Reguła większości powinna stwarzać nade wszystko obiektywne możliwości wyboru na stanowiska publiczne osób najwartościowszych. Powinniśmy dążyć do tego, by wyborca miał szansę na wybór reprezentantów zdolnych do wypełniania swojej misji nie tylko z oddaniem, ale na najwyższym poziomie etycznym i merytorycznym. Aby cnoty częste u rządzonych, nie były rzadkością u rządzących, jak pisze Alexis de Tocqueville, i by instytucje demokratyczne rozbudzające namiętność równości, mogły choć w części ją zaspokoić. Zaufanie i szacunek wyborców mogą mieć tylko wybrani o niepodważalnej uczciwości. Budowanie mechanizmów rozliczalności, upewnia wyborców w przekonaniu, że instytucje demokratyczne funkcjonują uczciwie i zgodnie z prawem. Członkowie legislatur powinni czuć odpowiedzialność przed wyborcami, a wyborcy, że prawo jest tworzone sprawiedliwe, w sposób przejrzysty i w rozsądnych granicach czasowych.

BIBLIOGRAFIA:

I. Literatura:

1. Chmaj M. Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2002.
2. Czaplicki K. W. Dauter B. Kisielewicz A. Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze – komentarz*, Kraków 2006.
3. Emilewicz J. Wołek A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Nowy Sącz – Kraków 2002.
4. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
5. Gebertner S., *Wybory do Sejmu i Senatu – Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2001.
6. Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Oficyna Warszawa 2010.
7. Griffith-Traversy M. A., *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, Warszawa 2007.
8. Fils J., *Poselskie pole sił, Zmiana ordynacji wyborczej*, pod redakcją A. Wołka, Kraków 2004.
9. Haman J., *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr, Przegląd Sejmowy*, 1(48)/2002.
10. Haman J., *Demokracja decyduje wybory*, Warszawa 2003.
11. Iranek-Osmecki J., *Konstytucja i ordynacja [w] Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Lazarowicz R. Przystawa J., Wrocław 1999.
12. Jaworski S. Czaplicki K., *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, Toruń, 2-3 lutego 2011.
13. Kamiński J., *Dwa systemy – dwie ordynacje [w] Otwarta księga o jednomandatowe okręgi w wyborcze*, Lazarowicz R. Przystawa J., Wrocław 1999.
14. Kulesza M., *Słowo końcowe z dzisiejszej perspektywy [w] Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, J. Milewicz, A. Wołek, Nowy Sącz-Kraków 2002.
15. Kubas S., *System wyborczy a model polskiej demokracji, Studia wyborcze*, tom VI 2008, Łódź 2008.
16. Krasnowolski A., *Koncepcje systemów wyborczych*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, marzec 2010.
17. Lazarowicz R. Przystawa J., *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999.
18. Michalak B., *Większościowy czy proporcjonalny, Dialogi polityczne*, Nr 3-4 lipiec 2002 r.
19. Michalak B. Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.

20. Morwidłko J., *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, Toruń, 2-3 lutego 2011.
21. Morwidłko J., *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990-2000* [w] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, PKW, maj 2000.
22. Oleksy C., Przystawa J., *Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego*, Wystąpienie na konwersatorium Fundacji IUS ET LEX, Warszawa 2004.
23. K. Popper, *O demokracji*, [w] *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi w wyborcze*, Lazarowicz R. Przystawa J., Wrocław 1999.
24. Peyton Young H., *Sprawiedliwy podział*, Warszawa 2003.
25. Rymarz F., (red.) *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa 2000.
26. Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010.
27. Skrzydło W., *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, *Studia wyborcze*, tom I 2006, Łódź 2006.
28. Stec M. Małysa-Sulińska K., *Wybory i referenda lokalne, Aspekty prawne i politologiczne*, Warszawa 2010.
29. Van Dyke V., *Wprowadzenie do polityki*, Poznań 2000.
30. Żukowski A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, *Studia wyborcze*, tom IX 2010, Łódź 2010.

II. Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 103).
2. Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 58, poz. 246).
3. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001 Nr 46, poz. 499).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96).
6. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602).
7. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zmianami).

8. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów sejmików województw – (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zmianami).
9. Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. – o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 23, poz. 220).
10. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. – o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).
12. Ustawa z dnia 6 września 2006 r. – o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159, poz. 1127).
13. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112).
14. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 102, poz. 588).

III. Internet:

1. Biblioteka Sejmowa, www.libr.sejm.gov.pl
2. Niezależne forum publicystów, www.salon24.pl, *Gerrymander my*
3. Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl
4. Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl

SPIS TABEL:

Tabela 1. Podział mandatów senatorskich dla poszczególnych województw – wybory 2001 r.

Tabela 2. Podział mandatów senatorskich dla poszczególnych okręgów – wybory 2001 r.

Tabela 3. Lista senatorów kadencji 2007-2011 według podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze

Tabela 4. Podział mandatów senatorskich dla poszczególnych województw 2011 r.(na dzień 30 września 2010 r.)

Tabela 5. Podział mandatów senatorskich dla poszczególnych województw 2011 r.(na dzień 31 grudnia 2010 r.)

Tabela 6. Liczba mieszkańców przypadająca na jednomandatowy okręg wyborczy

Tabela 7. Wyniki wyborów do Senatu 2007 r.

Tabela 8. Symulacja wyników wyborów przy wykorzystaniu wyników wyborów do Senatu z 2007r. w podziale na jednomandatowe okręgi

Tabela 9. Symulacja wyników wyborów przy wykorzystaniu wyników wyborów do Senatu z 2007r. w podziale na jednomandatowe okręgi

Tabela 10. Podział Grybowa na jednomandatowe okręgi wyborcze – wybory 1991 r.

Tabela 11. Podział Grybowa na jednomandatowe okręgi wyborcze – wybory 1994 r.

Tabela 12. Podział Grybowa na okręgi wyborcze – wybory 1998 r.

Tabela 13. Podział Grybowa na okręgi wyborcze – wybory 2002 r.

Tabela 14. Obliczenia przypadających mandatów na okręgi wyborcze – wybory 2006 r.

Tabela 15. Podział Grybowa na okręgi wyborcze – wybory 2006 r.

Tabela 16. Podział Grybowa na okręgi wyborcze uchwała Rady Miejskiej z 12 lipca 2010 r.

Tabela 17. Podział Grybowa na okręgi wyborcze - wybory 2010 r.

Tabela 18. Podział mandatów dla poszczególnych jednostek pomocniczych Grybowa

Tabela 19. Podział Grybowa na jednomandatowe okręgi wyborcze zgodnie z Kodeksem

Tabela 20. Podział Powiatu Nowosądeckiego na okręgi wyborcze wybory 1998 i 2002 r.

Tabela 21. Podział Powiatu Nowosądeckiego na okręgi wyborcze wybory 2006 i 2010 r.

Tabela 22. Podział Powiatu Nowosądeckiego – wyliczenie normy okręgowej - 2006

Tabela 23. Podział Powiatu Nowosądeckiego na jednomandatowe okręgi wyborcze